

ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
АНАЛІЗУ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ
**ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ,
ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ (ЗА 2014–2024 РОКИ)**

ЗМІСТ

<i>Перелік умовних позначень і скорочень</i>	3
1. АНАЛІЗ СТАТИСТИЧНИХ ДАНИХ	6
2. АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ	30
Стаття 172-4 КУпАП	30
Стаття 172-5 КУпАП	36
Стаття 172-6 КУпАП	42
Стаття 172-7 КУпАП	55
Стаття 172-8 КУпАП	81
Стаття 172-9 КУпАП	87
3. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ	88
3.1. Загальні положення	88
3.2. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172-4–172-8, 172-9 КУпАП.....	96
Стаття 172-4. Порухення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.....	96
Стаття 172-5. Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.....	109
Стаття 172-6. Порухення вимог фінансового контролю.....	128
Стаття 172-7. Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів	137
Стаття 172-8. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень	147
4. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	157

Перелік умовних позначень і скорочень

ВАКС	Вищий антикорупційний суд
ВАСУ	Вищий адміністративний суд України
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП	Вища рада правосуддя
ВС	Верховний Суд
ВСУ	Верховний Суд України
грн	гривня
ДСА	Державна судова адміністрація України
ЄДРД	Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
ЄДРОКП	Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення
ЄДРСР	Єдиний державний реєстр судових рішень
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
Закон «Про запобігання корупції»	Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.
КЗпП	Кодекс законів про працю України
КК	Кримінальний кодекс України
ККС ВС	Касаційний кримінальний суд у складі Верховного Суду
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
КС	Конституційний Суд України
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
нмдг	неоподатковуваний мінімум доходів громадян
ОГП	Офіс Генерального прокурора
ПВСУ	Пленум Верховного Суду України
ПК	Податковий кодекс України
пмпд	прожитковий мінімум для працездатних осіб
СК	Сімейний кодекс України
ФДМ	Фонд державного майна України
ЦК	Цивільний кодекс України
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади
ЦПК	Цивільний процесуальний кодекс України

Розділ 4 Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, затвердженої Законом України від 20 червня 2022 року № 2322-ІХ, передбачає необхідність забезпечення невідворотності відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема адміністративної.

При цьому **проблемою 4.2.1** визначено те, що частина правил, заборон й обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, не забезпечена заходами юридичної відповідальності. Статті 172-4–172-8, 172-9 КУпАП мають недоліки, які знижують їх забезпечувальний та превентивний потенціал, а також ефективність НАЗК, Національної поліції, прокуратури та судів. **Серед очікуваних стратегічних результатів названо такі:**

- за результатами аналізу та узагальнення практики притягнення винних до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, здійснено системне удосконалення відповідних заборон;

- стягнення за вчинення цих адміністративних правопорушень на практиці мають значний забезпечувальний і превентивний ефект, при цьому є пропорційними.

Проблемою 4.2.2 названо те, що більшість осіб, винних у вчиненні правопорушень, пов'язаних з корупцією, уникають адміністративної відповідальності та/або стягнення, використовуючи системні недоліки існуючої процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності та недосконалість судової системи. Очікуваним стратегічним результатом є удосконалення процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення, зокрема, завдяки:

- спрощенню порядку виклику та вручення протоколів про такі правопорушення;
- встановленню вичерпного переліку істотних порушень при складанні протоколу, які перешкоджають прийняттю рішення у справі про адміністративне правопорушення та зумовлюють направлення протоколу для доопрацювання (належного оформлення), визначенню граничного строку для усунення таких порушень;

- наданню НАЗК статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами;

- встановленню загального правила, що особа не може бути звільненою від адміністративної відповідальності за такі правопорушення у зв'язку з малозначністю, із визначенням вичерпного переліку винятків з правила;

- скасуванню прив'язки строків накладення стягнень за вчинення таких правопорушень до дня їх виявлення, а також встановленню правила, згідно з яким перебіг таких строків зупиняється у разі, якщо особа умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися¹;

- удосконаленню порядку застосування заходів примусу до осіб, які без поважних причин ухиляються від явки до суду.

Відповідно, у додатку 2 до Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220, передбачено такі **заходи:**

3.2.1.2.1, 3.2.1.3.1. Проведення аналізу законодавства та узагальнення практики притягнення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, у 2014–2023 роках щодо:

- 1) системності, повноти та юридичної коректності визначення на законодавчому рівні підстав настання такої відповідальності;

- 2) відповідності застосовуваних стягнень принципам справедливості, співмірності (пропорційності) та індивідуалізації, а також здатності забезпечити досягнення мети адміністративного стягнення».

Виконавець зазначених заходів – НАЗК.

¹ Таке правило вже встановлене (ч. 4 ст. 277 КУпАП).

Об'єкт цього дослідження – рішення судів загальної юрисдикції у провадженнях щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (статті 172-4–172-8, 172-9 КУпАП)¹, а його **предмет** – загальні тенденції та особливості практики застосування положень КУпАП у провадженнях щодо таких адміністративних правопорушень.

Метою дослідження є узагальнення судової практики розгляду судами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Завдання дослідження:

1) проаналізувати та узагальнити основні статистичні показники щодо розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за 2014–2024 роки – кількість розглянутих, закритих та за якими підставами (обставинами) справ, кількість постанов про накладення адміністративного стягнення, види стягнень, їхні розміри тощо та причини низького рівня забезпечення невідворотності відповідальності (малозначність, закриття справ за статтею 38 КУпАП, повернення справ тощо);

2) систематизувати практику розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за 2022–2024 роки, в контексті належного забезпечення дотримання правил, заборон та обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»; системності, повноти та юридичної коректності визначення на законодавчому рівні підстав настання такої відповідальності; відповідності застосовуваних стягнень принципам справедливості, співмірності (пропорційності) та індивідуалізації, а також здатності забезпечити досягнення мети адміністративного стягнення;

3) дослідити ситуацію щодо тлумачення ключових правових положень (зокрема, положень Закону «Про запобігання корупції», які становлять бланкетну основу відповідних заборон), виявити ситуації різного тлумачення одних і тих же положень, виявити інші проблеми у тлумаченні та застосуванні відповідних положень;

4) виявити загальні тенденції правозастосовної практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема вивчити практику накладення стягнень (види стягнень, їхні розміри, обґрунтування застосування саме таких стягнень і саме в таких розмірах, активність застосування стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю);

5) визначити основні проблеми правозастосування в провадженнях щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, і джерела цих проблем (колізії та прогалини в законодавстві, неоднакове розуміння судами положень закону, відсутність єдності судової практики, надмірно широка чи вузька дискреція тощо);

б) за потреби надати рекомендації щодо:

– удосконалення законодавства в частині притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема регулятивного;

– уніфікації практики розгляду справ про ці адміністративні правопорушення.

Методи й інструменти дослідження

1. Відбір судових рішень у ЄДРСР.

2. Збір та аналіз статистичної інформації.

3. Змістовий аналіз відібраних судових рішень відповідно до критеріїв, визначених у Методології. Передбачає вивчення судових рішень з метою виявлення загальних тенденцій та аномалій у розумінні та застосуванні окремих норм права.

4. Експертна оцінка результатів використання попередніх інструментів. Здійснюють експерти, відповідальні за підготовку звіту.

5. Узагальнення судової практики для формування звіту.

6. Науково-практичне коментування статей 172-4–172-8, 172-9 КУпАП з метою виявлення проблем їх правозастосування.

¹ До уваги не беруться статті 172-8-1, 172-9-1 і 172-9-2 КУпАП, оскільки передбачені цими статтями правопорушення не є правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

1. АНАЛІЗ СТАТИСТИЧНИХ ДАНИХ

Перше завдання цього дослідження – проаналізувати та узагальнити основні статистичні показники щодо розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, за 2014–2024 роки – кількість розглянутих, закритих та за якими підставами (обставинами) справ, кількість постанов про накладення адміністративного стягнення, види стягнень, їхні розміри тощо та причини низького рівня забезпечення невідворотності відповідальності (малозначність, закриття справ за статтею 38 КУпАП, повернення справ тощо).

Статистична інформація за 2014–2024 роки щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8 і 172-9 КУпАП, аналізується на основі даних з таких **форм річної звітності**¹:

– № 1-п. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення;

– № 2-п. Звіт судів апеляційної інстанції щодо розгляду апеляційних скарг у справах про адміністративні правопорушення.

Статистична інформація щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні зазначених адміністративних правопорушень, передбачених статтями КУпАП, по кожній із зазначених статей КУпАП, **включає такі дані:**

1. Кількість справ, повернутих судами², та їх частка серед справ, що надійшли на розгляд, зокрема кількість справ, повернутих судами для належного оформлення, та їх частка серед повернутих судами справ.

Таблиця 1. Відомості про надходження справ до судів та їх повернення (2014–2024 роки)

Рік	Показник	Стаття КУпАП						Разом
		172-4	172-5	172-6	172-7	172-8	172-9	
2014	Надійшло справ	273	104	1253	1013	47	83	2773
	Повернуто справ	47	16	83	97	10	8	261
	<i>% повернутих справ</i>	17,2%	15,4%	6,6%	9,6%	21,3%	9,6%	9,4%
	повернуто справ для належного оформлення	34	15	77	80	9	7	222
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	72,3%	93,8%	92,8%	82,5%	90,0%	87,5%	85,1%
2015	Надійшло справ	179	90	965	1046	16	44	2340
	Повернуто справ	22	7	51	94	3	6	183
	<i>% повернутих справ</i>	12,3%	7,8%	5,3%	9,0%	18,8%	13,6%	7,8%
	повернуто справ для належного оформлення	17	4	38	84	3	6	152
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	77,3%	57,1%	74,5%	89,4%	100,0%	100,0%	83,1%
2016	Надійшло справ	252	55	264	1 988	31	14	2604
	Повернуто справ	44	10	28	257	5	2	346
	<i>% повернутих справ</i>	17,5%	18,2%	10,6%	12,9%	16,1%	14,3%	13,3%
	повернуто справ для належного оформлення	33	8	26	233	4	2	306
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	75,0%	80,0%	92,9%	90,7%	80,0%	100,0%	88,4%
2017	Надійшло справ	122	20	2 950	1 917	20	11	5040
	Повернуто справ	32	8	323	368	6	1	738
	<i>% повернутих справ</i>	26,2%	40,0%	10,9%	19,2%	30,0%	9,1%	14,6%
	повернуто справ для належного оформлення	28	8	186	289	6	1	518
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	87,5%	100,0%	57,6%	78,5%	100,0%	100,0%	70,2%

¹ Форми № 1-п та № 2-п (за 2019–2024 роки) Державної судової адміністрації України // сайт «Судова влада України». URL: <https://cutt.ly/Groo6ttt>.

У 2014–2018 рр. відповідні дані обліковувались за Формою №3 «Звіт про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності» (там само).

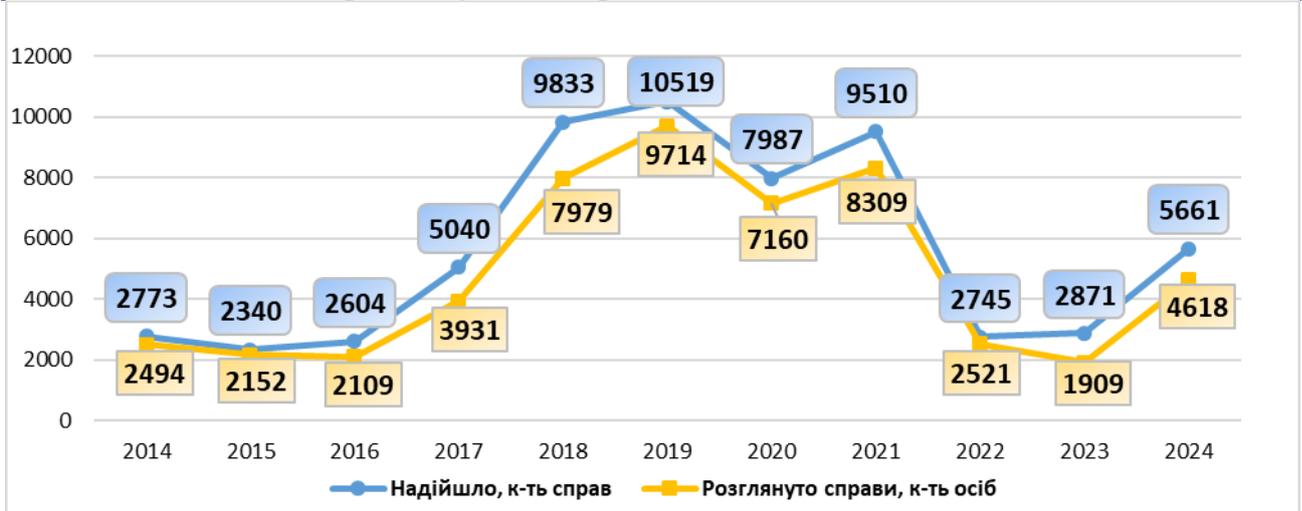
² Відповідно до Методичних рекомендацій щодо заповнення форм звітності про розгляд судами справ (URL: https://od.court.gov.ua/tu16/info_suddi/stat2), у графі 3 Звіту за формою №3 відображаються не лише справи, повернуті органу для належного оформлення, а також справи, повернуті з різних причин (наприклад, помилково направлені до суду).

Продовження таблиці 1

Рік	Показник	Стаття КУпАП						Разом
		172-4	172-5	172-6	172-7	172-8	172-9	
2018	Надійшло справ	63	22	8731	1004	10	3	9833
	Повернуто справ	9	6	944	332	1	1	1293
	<i>% повернутих справ</i>	14,3%	27,3%	10,8%	33,1%	10,0%	33,3%	13,1%
	повернуто справ для належного оформлення	7	2	592	273	1		875
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	77,8%	33,3%	62,7%	82,2%	100,0%	0,0%	67,7%
2019	Надійшло справ	49	28	9770	666	2	4	10519
	Повернуто справ	6	4	911	127			1048
	<i>% повернутих справ</i>	12,2%	14,3%	9,3%	19,1%	0,0%	0,0%	10,0%
	повернуто справ для належного оформлення	4	4	707	122			837
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	66,7%	100,0%	77,6%	96,1%			79,9%
2020	Надійшло справ	61	27	7 026	864	8	1	7987
	Повернуто справ	3	4	395	86	1		489
	<i>% повернутих справ</i>	4,9%	14,8%	5,6%	10,0%	12,5%	0,0%	6,1%
	повернуто справ для належного оформлення	3	3	275	68	1		350
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	100,0%	75,0%	69,6%	79,1%	100,0%		71,6%
2021	Надійшло справ	64	18	8 024	1 396	7	1	9510
	Повернуто справ	5	2	382	226	1		616
	<i>% повернутих справ</i>	7,8%	11,1%	4,8%	16,2%	14,3%	0,0%	6,5%
	повернуто справ для належного оформлення	3	2	209	127	1		342
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	60,0%	100,0%	54,7%	56,2%	100,0%		55,5%
2022	Надійшло справ	27	16	1 385	1 312	5		2745
	Повернуто справ	7	2	83	106			198
	<i>% повернутих справ</i>	25,9%	12,5%	6,0%	8,1%	0,0%		7,2%
	повернуто справ для належного оформлення	7	1	53	54			115
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	100,0%	50,0%	63,9%	50,9%			58,1%
2023	Надійшло справ	90	7	55	2 707	12		2871
	Повернуто справ	6		9	623			638
	<i>% повернутих справ</i>	6,7%	0,0%	16,4%	23,0%	0,0%		22,2%
	повернуто справ для належного оформлення	4		7	516			527
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	66,7%		77,8%	82,8%			82,6%
2024	Надійшло справ	67	14	4 100	1 418	61	1	5661
	Повернуто справ	11	2	140	229	12		394
	<i>% повернутих справ</i>	16,4%	14,3%	3,4%	16,1%	19,7%	0,0%	7,0%
	повернуто справ для належного оформлення	8	2	57	56	11		134
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	72,7%	100,0%	40,7%	24,5%	91,7%		34,0%
Разом (2014-2024)								
2014-2024	Надійшло справ	1 247	401	44 523	15 331	219	162	61 883
	Повернуто справ	192	61	3 349	2 545	39	18	6204
	<i>% повернутих справ</i>	15,4%	15,2%	7,5%	16,6%	17,8%	11,1%	10,0%
	повернуто справ для належного оформлення	148	49	2 227	1 902	36	16	4378
	<i>% поверн. справ для належн. оформлення*</i>	77,1%	80,3%	66,5%	74,7%	92,3%	88,9%	70,6%

* – частка розрахована від кількості повернутих справ

Рис. 1. Надходження справ до судів та їх розгляд

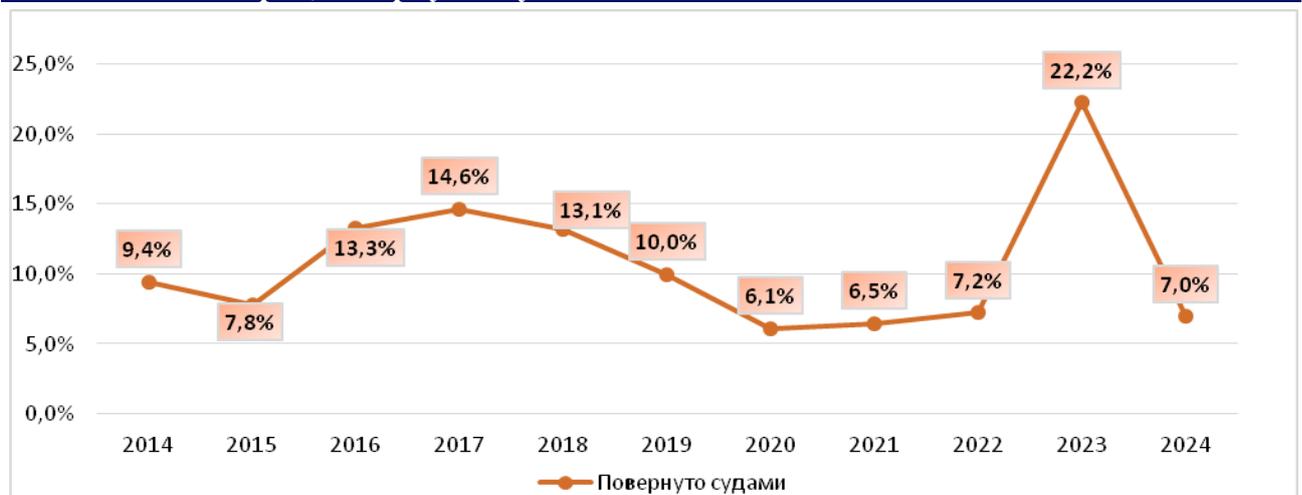


Загальна кількість осіб, щодо яких у 2024 році були розглянуті справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, становила **4618**, що суттєво менше (на **44 %**) від відповідного показника у 2021 році, який становив **8309** осіб.

Привертає увагу той факт, що відповідна кількість осіб у 2022 та 2023 роках була значно меншою, ніж показники у 2024 та 2021 роках. Передусім це можна пов'язати з призупиненням процесу контролю своєчасності подання та перевірок декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за *статтею 172-6 КУпАП*, що, відповідно, позначилося як на загальній кількості справ, які надійшли до судів, так і на кількості осіб, щодо яких суди розглядали відповідні справи¹.

Натомість позитивним можна вважати те, що, попри правові особливості воєнного стану в державі, кількість осіб, щодо яких розглядалися справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (*стаття 172-7 КУпАП*), не зазнала значного зменшення у 2022 році (**768 проти 809** осіб у 2021 році). Навіть більше, у 2023 році кількість осіб, щодо яких було розглянуто справи за *статтею 172-7 КУпАП*, досягла найбільшого значення за період цього дослідження (2014-2024 рр.) – **1703** особи. Наступного, 2024 року, цей показник становив **1074** особи (+**33 %** порівняно з 2021 роком). Тож можна стверджувати, що процес запобігання та протидії негативному впливу явища конфлікту інтересів не зупинився з початком повномасштабної війни у 2022 році, але й продовжував стабільно розгортатися у наступних роках².

Рис. 2. Частка справ, повернутих судами



¹ Національна доповідь щодо ефективності реалізації державної антикорупційної політики у 2021-2025 роках // Офіційний сайт НАЗК. 2025. URL: <https://bit.ly/4kX4VOK>.

² Там само.

З таблиці 1 та рис. 1, 2 випливає:

- загальна кількість *повернутих судами справ* у 2014-2024 роках – 6 204 од.;
- загальна частка справ, повернутих судами у 2014-2024 роках, – 10% від кількості справ, що надійшли на розгляд;
- в абсолютних цифрах найбільше повернуто судами справ у 2018 році (1 293) од., найменше – у 2015 році (183 од.);
- у відсотковому значенні найбільше повернуто судами справ у 2023 році (22,2%), найменше – у 2020 році (6,1%). Таке різке збільшення частки повернутих судами справ у 2023 році пов'язано із суттєвим зменшенням надходження справ у цьому році за ст. 172-6 КУпАП, яка робить переважний внесок у загальну кількість справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (у 2014-2024 рр. їх частка – 71%). Відповідно, загальний річний показник був зумовлений показником повернутих справ за ст. 172-7 КУпАП (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів), який до того ж зріс порівняно з попереднім роком;
- загальна кількість справ, *повернутих судами* у 2014-2024 роках *для належного оформлення*, – 4 378 од.;
- загальна частка справ, повернутих судами у 2014-2024 роках для належного оформлення, – 70,6% від загальної кількості повернутих судами справ;
- в абсолютних цифрах найбільше повернуто судами справ для належного оформлення у 2018 році (875 од.), найменше – у 2022 році (115 од.);
- у відсотковому значенні найбільше повернуто судами справ для належного оформлення у 2016 році (88,4% від загалом повернутих судами справ), найменше – у 2024 році (34%);
- з 2014 по 2016 роки частка справ, повернутих судами для належного оформлення, перебувала на доволі високому рівні (понад 80% від загалом повернутих судами справ для кожного року), натомість починаючи з 2017 року цей показник знижувався. Отже, можна обережно припустити, що оформлення справ дещо покращилось.

2. Кількість осіб, щодо яких **закрито справу**, та їх частка серед осіб, щодо яких розглянуто справу, зокрема кількість осіб, щодо яких закрито справу у зв'язку:
- з передачею матеріалів на розгляд громадських організацій або трудових колективів;
 - зі звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення;
 - з передачею справи прокурору чи органу досудового розслідування;
 - з відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення;
 - із закінченням строків накладення адміністративного стягнення;
 - та їх частка серед осіб, щодо яких закрито справи.

Таблиця 2. Відомості про рішення судів щодо осіб, стосовно яких було прийнято рішення про закриття справи за результатами їх розгляду (2014-2024 роки)

Рік	Показник	Стаття КУпАП						Разом
		172-4	172-5	172-6	172-7	172-8	172-9	
2014	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	225	88	1166	902	37	76	2494
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	81	20	170	224	5	29	529
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	36,0%	22,7%	14,6%	24,8%	13,5%	38,2%	21,2%
2015	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	158	83	914	948	11	38	2152
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	38	16	127	185	3	10	379
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	24,1%	19,3%	13,9%	19,5%	27,3%	26,3%	17,6%
2016	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	200	42	233	1 596	26	12	2109
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	58	11	53	478	9	3	612
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	29,0%	26,2%	22,7%	29,9%	34,6%	25,0%	29,0%
2017	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	90	12	2 259	1 546	14	10	3931
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	46	10	946	759	14	6	1781
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	51,1%	83,3%	41,9%	49,1%	100,0%	60,0%	45,3%
2018	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	55	18	7262	632	10	2	7979
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	39	14	3448	405	6	1	3913
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	70,9%	77,8%	47,5%	64,1%	60,0%	50,0%	49,0%
2019	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	42	26	9 100	540	2	4	9714
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	32	21	4 544	431	1	3	5032
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	76,2%	80,8%	49,9%	79,8%	50,0%	75,0%	51,8%
2020	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	45	21	6 457	631	5	1	7160
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	31	16	2 128	397	5	1	2578
	<i>% осіб щодо яких закрито справу</i>	68,9%	76,2%	33,0%	62,9%	100,0%	100,0%	36,0%

Рік	Показник	Стаття КУпАП						Разом
		172-4	172-5	172-6	172-7	172-8	172-9	
2021	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	51	14	7 428	809	6	1	8 309
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	34	10	1 876	500	4		2 424
	% осіб щодо яких закрито справу	66,7%	71,4%	25,3%	61,8%	66,7%	0,0%	29,2%
2022	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	29	17	1 704	768	3		2 521
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	21	13	666	464	3		1 167
	% осіб щодо яких закрито справу	72,4%	76,5%	39,1%	60,4%	100,0%		46,3%
2023	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	63	4	124	1 703	15		1 909
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	34	4	105	821	8		972
	% осіб щодо яких закрито справу	54,0%	100,0%	84,7%	48,2%	53,3%		50,9%
2024	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	66	11	3 426	1 074	40	1	4 618
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	38	7	543	424	29		1 041
	% осіб щодо яких закрито справу	57,6%	63,6%	15,8%	39,5%	72,5%	0,0%	22,5%
Разом (2014-2024)								
2014-2024	К-ть осіб, щодо яких було розглянуто справи	1 024	336	40 073	11 149	169	145	52 896
	К-сть осіб, щодо яких було прийнято рішення про закриття справи	452	142	14 606	5 088	87	53	20 428
	% осіб щодо яких закрито справу	44,1%	42,3%	36,4%	45,6%	51,5%	36,6%	38,6%

Рис. 3. Порівняння часток справ щодо осіб, стосовно яких судами було ухвалено рішення про закриття справи та накладення основного стягнення (2014-2024 роки)



Аналіз даних у таблиці 2 та рис. 3 дає підстави для таких висновків:

- загальна кількість осіб, щодо яких *справи закрито* у 2014-2024 роках – 20 428;
- частка осіб, щодо яких справи закрито у 2014-2024 роках, – 38,6% від кількості осіб, щодо яких розглянуто справу;
- в абсолютних цифрах найбільшою кількістю осіб, щодо яких справи закрито, була в 2019 році – 5 032 од., а найменшою у 2015 році – 379 од.;
- у відсотковому значенні найбільшою кількістю осіб, щодо яких справи закрито, була у 2019 році (51,8%) і в 2023 році (50,9%), а найменшою – у 2015 році (17,6%) і 2014 році (21,2%);

– протягом періоду 2014-2024 років частка закритих судами справ зростала з 2015 року (з 17,6%) до пікових показників у 2019 (51,8%) та 2023 роках (50,9%), що є одним з існуючих викликів судової системи та законодавця, але вже у 2024 році ця частка становила 22,5%, що майже відповідає показнику 2014 року (21,2%). Проте говорити про досягнення системних результатів, які призвели до зменшення частки закритих судами справ, наразі не є коректним через необхідність подальшого аналізу цього показника у наступних роках.

Таблиця 3. Відомості про підстави для закриття справ про адміністративні правопорушення (2014-2024 роки)

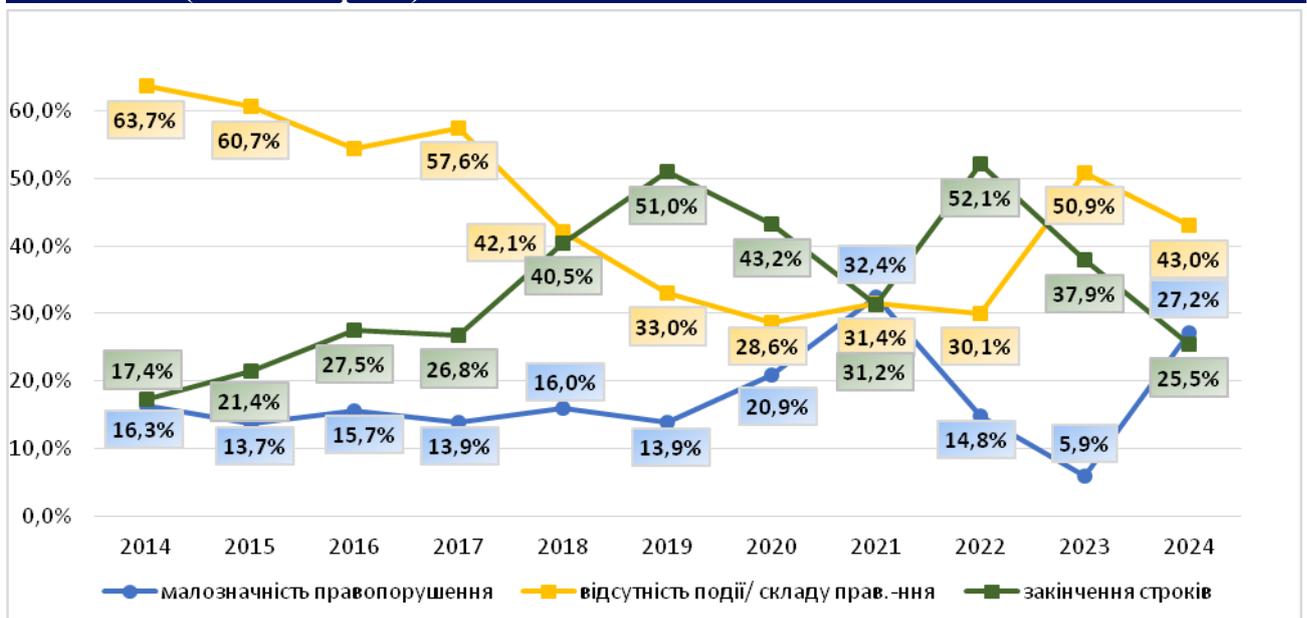
Рік	Показник*	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2014	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	81		20		170		224		5		29		529	
	1) передача матеріалів на розгляд	2	2,5%											2	0,4%
	2) малозначність правопорушення	19	23,5%	1	5,0%	40	23,5%	22	9,8%			4	13,8%	86	16,3%
	3) передача справи прокурору/ ОДС			1	5,0%			1	0,4%					2	0,4%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	39	48,1%	12	60,0%	105	61,8%	164	73,2%	4	80,0%	13	44,8%	337	63,7%
	5) закінчення строків	18	22,2%	6	30,0%	22	12,9%	34	15,2%	1	20,0%	11	37,9%	92	17,4%
2015	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	38		16		127		185		3		10		379	
	1) передача матеріалів на розгляд	1	2,6%											1	0,3%
	2) малозначність правопорушення	11	28,9%			19	15,0%	21	11,4%			1	10,0%	52	13,7%
	3) передача справи прокурору/ ОДС			1	6,3%									1	0,3%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	19	50,0%	9	56,3%	68	53,5%	127	68,6%	2	66,7%	5	50,0%	230	60,7%
	5) закінчення строків	6	15,8%	6	37,5%	37	29,1%	27	14,6%	1	33,3%	4	40,0%	81	21,4%
2016	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	58		11		53		478		9		3		612	
	2) малозначність правопорушення	14	24,1%			9	17,0%	72	15,1%	1	11,1%			96	15,7%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	25	43,1%	6	54,5%	27	50,9%	268	56,1%	5	55,6%	2	66,7%	333	54,4%
	5) закінчення строків	19	32,8%	5	45,5%	15	28,3%	126	26,4%	2	22,2%	1	33,3%	168	27,5%
	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	46		10		946		759		14		6		1781	
2017	1) передача матеріалів на розгляд					1								1	0,1%
	2) малозначність правопорушення	4	8,7%			192	20,3%	51	6,7%					247	13,9%
	3) передача справи прокурору/ ОДС					2		2	0,3%					4	0,2%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	27	58,7%	7	70,0%	512	54,1%	464	61,1%	9	64,3%	6	100%	1025	57,6%
	5) закінчення строків	15	32,6%	3	30,0%	226	23,9%	228	30,0%	5	35,7%			477	26,8%
	2018	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	39		14		3448		405		6		1		3913
1) передача матеріалів на розгляд						1								1	0,03%
2) малозначність правопорушення		2	5,1%			609	17,7%	15	3,7%					626	16,0%
3) передача справи прокурору/ ОДС						2		1	0,2%					3	0,1%
4) відсутність події/ складу прав.-ння		20	51,3%	9	64,3%	1438	41,7%	177	43,7%	2	33,3%			1646	42,1%
5) закінчення строків		17	43,6%	5	35,7%	1352	39,2%	204	50,4%	4	66,7%	1	100%	1583	40,5%
2019	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	32		21		4544		431		1		3		5032	
	2) малозначність правопорушення					675	14,9%	26	6,0%					701	13,9%
	3) передача справи прокурору/ ОДС							1	0,2%					1	0,02%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	13	40,6%	14	66,7%	1429	31,4%	203	47,1%			3	100%	1662	33,0%
	5) закінчення строків	18	56,3%	7	33,3%	2347	51,7%	192	44,5%	1	100%			2565	51,0%
2020	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами :	31		16		2128		397		5		1		2578	
	2) малозначність правопорушення	2	6,5%	1	6,3%	512	24,1%	23	5,8%					538	20,9%
	3) передача справи прокурору/ ОДС							1	0,3%					1	0,04%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	10	32,3%	13	81,3%	496	23,3%	213	53,7%	4	80,0%	1	100%	737	28,6%
	5) закінчення строків	17	54,8%	2	12,5%	956	44,9%	137	34,5%	1	20,0%			1113	43,2%

Рік	Показник*	Стаття КУпАП										Разом			
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2021	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами:	34		10		1876		500		4				2424	
	2) малозначність правопорушення	1	2,9%			736	39,2%	49	9,8%					786	32,4%
	3) передача справи прокурору/ ОДС			1	10,0%									1	0,04%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	27	79,4%	6	60,0%	449	23,9%	277	55,4%	3	75,0%			762	31,4%
	5) закінчення строків	5	14,7%	3	30,0%	615	32,8%	133	26,6%	1	25,0%			757	31,2%
2022	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами:	21		13		666		464		3				1167	
	2) малозначність правопорушення	2	9,5%			143	21,5%	28	6,0%					173	14,8%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	14	66,7%	8	61,5%	115	17,3%	211	45,5%	3	100%			351	30,1%
	5) закінчення строків	5	23,8%	5	38,5%	385	57,8%	213	45,9%					608	52,1%
2023	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами:	34		4		105		821		8				972	
	2) малозначність правопорушення	5	14,7%			2	1,9%	50	6,1%					57	5,9%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	19	55,9%	1	25,0%	7	6,7%	461	56,2%	7	87,5%			495	50,9%
	5) закінчення строків	10	29,4%	2	50,0%	93	88,6%	262	31,9%	1	12,5%			368	37,9%
2024	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами:	38		7		543		424		29				1041	
	2) малозначність правопорушення	7	18,4%			253	46,6%	23	5,4%					283	27,2%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	19	50,0%	7	100%	156	28,7%	241	56,8%	25	86,2%			448	43,0%
	5) закінчення строків	11	28,9%			107	19,7%	144	34,0%	3	10,3%			265	25,5%
Разом (2014-2024)															
2014-2024	К-ть осіб, щодо яких закрито справу, у т.ч. за підставами:	452		142		14606		5088		87		53		20428	
	1) передача матеріалів на розгляд	3	0,7%	0		2	0,0%	0		0		0		5	0,02%
	2) малозначність правопорушення	67	14,8%	2		3190	21,8%	380	7,5%	1	1,1%	5	9,4%	3645	17,8%
	3) передача справи прокурору/ ОДС	0	0,0%	3	0,7%	4	0,0%	6	0,1%	0		0		13	0,1%
	4) відсутність події/ складу прав.-ння	232	51,3%	92	64,8%	4802	32,9%	2806	55,1%	64	73,6%	30		8026	39,3%
5) закінчення строків	141	31,2%	44	31,0%	6155	42,1%	1700	33,4%	20	23,0%	17	32%	8077	39,5%	

*Наведені **підстави для закриття справ про адміністративні правопорушення**, зокрема у зв'язку із:

- 1) передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу;
- 2) звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення;
- 3) передачею справи прокурору, органу досудового розслідування;
- 4) відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення;
- 5) закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

Рис. 4. Частка справ щодо осіб, які були закриті судами за найбільш поширеними підставами (2014-2024 роки)



За даними, наведеними в таблиці 3 та на рис. 4, можна зробити такі висновки щодо **закриття судами справ** у 2014-2024 роках:

– загалом найчастіше за 11-річний період суди закривали справи у зв'язку з **відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення** (39,3%) та закінченням строків накладення адміністративного стягнення (39,5%);

– привертає увагу також те, що частка справ, які були закриті у зв'язку з відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення, з 2014 по 2019 роки – зменшувалася (з 63,7% до 33% відповідно), а в 2019-2022 роках вийшла на «плато» у межах 28%-31%; натомість у 2023 та 2024 роках знову фіксується суттєве збільшення цього показника (до 50,9% у 2023 році);

– у зв'язку з **відсутністю події чи складу** адміністративного правопорушення закривались справи у 73,6% за ст. 172-8 КУпАП, але лише у 32,9% – за ст. 172-6 КУпАП. Це може свідчити, зокрема, про менш ясно і чітко визначений в законі склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП;

– частка закритих справ у **зв'язку із закінченням строків** за 11-річний період є найвищою для адміністративних правопорушень за ст. 172-6 КУпАП – 42,1%, найнижчою – за ст. 172-8 КУпАП – 23%, за іншими статтями цей показник на рівні 1/3 від розглянутих справ;

– у зв'язку зі звільненням від адміністративної відповідальності **при малозначності правопорушення** було закрито 17,8%;

– у зв'язку з **передачею справи прокурору чи органу досудового розслідування** закрито справи лише у 13 випадках (0,1%) за 11 років і майже не закривали справи у зв'язку з передачею матеріалів на розгляд громадських організацій або трудових колективів (лише 5 випадків).

3.1. Кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, тобто на яких накладено *основне адміністративне стягнення* у виді:

- штрафу,
- конфіскації предмета, грошей,
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, та їх частка серед осіб, щодо яких розглянуто справи.

3.2. Кількість осіб, на яких накладено *додаткове адміністративне стягнення* у виді:

- конфіскації предмета, грошей,
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, та їх частка серед осіб, на яких накладено основне стягнення.

Таблиця 4. Відомості про види адміністративних стягнень (2014-2024 роки)

Рік	Стягнення	Показник	Стаття КУпАП					Разом	
			172-4	172-5	172-6	172-7	172-8		172-9
2014	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		225	88	1166	902	37	76	2494
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	144	68	994	678	32	47	1963
		% осіб, наклад. стягнення	64,0%	77,3%	85,2%	75,2%	86,5%	61,8%	78,7%
		у т.ч. штраф, к-ть	144	68	994	678	32	47	1963
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	97	51					148
		%	67,4%	75,0%					7,5%
позбавлення права**								0,0%	
2015	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		158	83	914	948	11	38	2152
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	120	67	787	763	8	28	1773
		% осіб, наклад. стягнення	75,9%	80,7%	86,1%	80,5%	72,7%	73,7%	82,4%
		у т.ч. штраф, к-ть	120	67	787	763	8	28	1773
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	81	46					127
		%	67,5%	68,7%					7,2%
позбавлення права**									
2016	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		200	42	233	1596	26	12	2109
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	142	31	180	1118	17	9	1497
		% осіб, наклад. стягнення	71,0%	73,8%	77,3%	70,1%	65,4%	75,0%	71,0%
		у т.ч. штраф, к-ть	142	31	180	1118	17	9	1497
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	103	22		1			126
		%	72,5%	71,0%					8,4%
позбавлення права**									
2017	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		90	12	2259	1546	14	10	3931
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	44	2	1313	787		4	2150
		% осіб, наклад. стягнення	48,9%	16,7%	58,1%	50,9%	0,0%	40,0%	54,7%
		у т.ч. штраф, к-ть	44	2	1313	787		4	2150
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	26	2		1			29
		%	59,1%	100%					1,3%
позбавлення права**									
2018	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		55	18	7262	632	10	2	7979
	основне	накладено стягнення (к-ть осіб)	16	4	3814	227	4	1	4066
		% осіб, наклад. стягнення	29,1%	22,2%	52,5%	35,9%	40,0%	50,0%	51,0%
		у т.ч. штраф, к-ть	16	4	3812	227	4	1	4064
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	10	3					13
		%	62,5%	75,0%					0,3%
позбавлення права** (к-ть осіб)				3				3	
	%			0,1%				0,1%	

Рік	Стягнення	Показник	Стаття КУпАП					Разом	
			172-4	172-5	172-6	172-7	172-8		172-9
2019	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		42	26	9100	540	2	4	9714
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	10	5	4556	109	1	1	4682
		% осіб, наклад. стягнення	23,8%	19,2%	50,1%	20,2%	50,0%	25,0%	48,2%
		у т.ч. штраф, к-ть	10	5	4556	109	1	1	4682
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	5	3					8
		%	50,0%	60,0%					0,2%
позбавлення права** (к-ть осіб)				14	1			15	
	%			0,3%	0,9%			0,3%	
2020	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		45	21	6457	631	5	1	7160
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	14	5	4329	234			4582
		% осіб, наклад. стягнення	31,1%	23,8%	67,0%	37,1%	0,0%	0,0%	64,0%
		у т.ч. штраф, к-ть	14	5	4329	234			4582
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	8						8
		%	57,1%	0,0%					0,2%
позбавлення права** (к-ть осіб)				10				10	
	%			0,2%				0,2%	
2021	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		51	14	7428	809	6	1	8 309
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	17	4	5550	309	2	1	5883
		% осіб, наклад. стягнення	33,3%	28,6%	74,7%	38,2%	33,3%	100%	70,8%
		у т.ч. штраф, к-ть	17	4	5550	309	2	1	5883
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	5	1					6
		%	29,4%	25,0%					0,1%
позбавлення права** (к-ть осіб)				14				14	
	%			0,3%				0,2%	
2022	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		29	17	1704	768	3		2 521
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	8	4	1038	304			1 354
		% осіб, наклад. стягнення	27,6%	23,5%	60,9%	39,6%	0,0%		53,7%
		у т.ч. штраф, к-ть	8	4	1038	304			1 354
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	3	3					6
		%	37,5%	75,0%					0,4%
позбавлення права** (к-ть осіб)				1	2			3	
	%			0,1%	0,7%			0,2%	
2023	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		63	4	124	1703	15		1 909
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	29		19	882	7		937
		% осіб, наклад. стягнення	46,0%	0,0%	15,3%	51,8%	46,7%		49,1%
		у т.ч. штраф, к-ть	29		19	882	7		937
	додаткове	конфіскація предмета, грошей (к-ть осіб)	7						7
		%	24,1%						0,7%
позбавлення права** (к-ть осіб)					2			2	
	%				0,2%			0,2%	
2024	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		66	11	3426	1074	40	1	4 618
	основне	накладено стягнення / штраф* (к-ть осіб)	28	4	2883	650	11	1	3 577
		% осіб, наклад. стягнення	42,4%	36,4%	84,2%	60,5%	27,5%	100%	77,5%
		у т.ч. штраф, к-ть	28	4	2883	650	11	1	3 577
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	13	3					16
		%	46,4%	75,0%					0,4%
позбавлення права** (к-ть осіб)				1	5			6	
	%			0,03%	0,8%			0,2%	

Рік	Стягнення	Показник	Стаття КУпАП					Разом	
			172-4	172-5	172-6	172-7	172-8		172-9
Разом (2014-2024)									
2014-2024	К-ть осіб, щодо яких розглянуто справи		1024	336	40073	11149	169	145	52 896
	основне	накладено стягнення (к-ть осіб)	572	194	25463	6061	82	92	32 464
		% осіб, наклад. стягнення	55,9%	57,7%	63,5%	54,4%	48,5%	63%	61,4%
		у т.ч. штраф, к-ть	572	194	25461	6061	82	92	32 462
	додаткове	конфіск. предмета, грошей (к-ть осіб)	358	134	0	2	0	0	494
		%	62,6%	69,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,5%
позбавлення права** (к-ть осіб)		0	0	43	10	0	0	53	
	%			0,17%	0,2%			0,2%	

* До всіх осіб, на яких було накладено адміністративне стягнення, застосовано основне стягнення у виді штрафу.

** Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Рис. 5. Кількість осіб, на яких судами було накладено основне стягнення



Рис. 5.1. Порівняння часток справ щодо осіб, стосовно яких судами було ухвалено рішення про закриття справи та накладення основного стягнення (2014-2024 роки)



Дані таблиці 4 та рис. 5 та 5.1 дають змогу зробити такі висновки *щодо основного стягнення*:

– загалом у 2014-2024 роках кількість осіб, на яких накладено основне стягнення, становила 32 464;

– у 2014-2024 роках практично на усіх цих осіб було *накладено штраф* (винятки становлять лише 2 випадки застосування судами у 2018 році за ст. 172-6 КУпАП такого виду основного стягнення, як *попередження*);

– у 2014-2024 роках частка осіб, на яких накладено основне стягнення, становить 61,4% від кількості осіб, щодо яких розглянуто справу;

– у 2014-2024 роках найменшою була частка осіб, на яких накладено основне стягнення, серед притягнутих до адміністративної відповідальності за ст. 172-8 КУпАП – 48,5%, а найбільшою – за ст. 172-6 КУпАП – 63,5%;

– найбільшою кількістю осіб, на яких накладено основне стягнення, була у 2021 році – 5 883, а найменшою у 2023 році – 937;

– найбільшою часткою осіб, на яких накладено основне стягнення, була у 2015 році – 82,4%, а найменшою у 2019 році – 48,2%;

щодо додаткового стягнення:

– *конфіскацію предмета, грошей* як вид додаткового стягнення застосовано до 494 осіб, що становить 1,5% осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, із них 358 осіб (72,5%) – це особи, які вчинили правопорушення за ст. 172-4 КУпАП. Цей вид стягнення *жодного разу не застосовувався* до осіб, на яких накладено стягнення за ст. 172-6 КУпАП, хоча передбачений санкцією частини 3 цієї статті;

– із зазначених 494 осіб цей вид стягнення застосовано у 2014-2019 роках до 451 особи і лише до 43 осіб – у 2020-2024 роках;

– у 2020-2024 роках частка осіб, до яких застосовано *конфіскацію предмета, грошей* як вид додаткового стягнення, становить 0,3%, що суттєво менше такого показника за період 2014-2019 років (2,8%);

– *позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю* як вид додаткового стягнення застосовано до 53 осіб, що становить 0,2% осіб, на яких накладено основне стягнення у 2014-2024 роках; із них 43 особи – це особи, притягнуті до відповідальності за ст. 172-6 КУпАП, а 10 – за ст. 172-7 КУпАП. Цей вид стягнення *жодного разу не застосовувався* до осіб, на яких накладено стягнення за ст.ст. 172-4, 172-5 і ст. 172-8 КУпАП, хоча передбачений санкціями окремих частин цих статей.

4. Розмір *накладеного штрафу* за окремі види зазначених вище правопорушень порівняно з мінімальним розміром штрафу, передбаченого відповідною санкцією, розмір добровільно сплаченого штрафу, а також середній розмір штрафу на одну особу, засуджену до штрафу, виходячи з кількості осіб, засуджених до штрафу.

Таблиця 5.1. Відомості про розміри штрафів за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені відповідною санкцією статті КУпАП

Стаття КУпАП	частина статті КУпАП	Санкції до 14.10.2014		Санкції після 14.10.2014	
		НМДГ ¹	грн	НМДГ	грн
172-4	ч.1	50 - 125	850₴ - 2125₴	300 - 500	5100₴ - 8500₴
	ч.2	100 - 200	1700₴ - 3400₴	300 - 500	5100₴ - 8500₴
	ч.3			500 - 800	8500₴ - 13600₴
172-5	ч.1	25 - 50	425₴ - 850₴	100 - 200	1700₴ - 3400₴
	ч.2	50 - 100	850₴ - 1700₴	200 - 400	3400₴ - 6800₴
172-6	ч.1	10 - 25	170₴ - 425₴	50 - 100	850₴ - 1700₴
	ч.2	10 - 25	170₴ - 425₴	100 - 200	1700₴ - 3400₴
	ч.3	150 - 300	2550₴ - 5100₴	100 - 300	1700₴ - 5100₴
	ч.4 ²			1000 - 2500	17000₴ - 42500₴
172-7	ч.1	10 - 150	170₴ - 2550₴	100 - 200	1700₴ - 3400₴
	ч.2			200 - 400	3400₴ - 6800₴
	ч.3			400 - 800	6800₴ - 13600₴
172-8	ч.1	50 - 100	850₴ - 1700₴	100-150	1700₴ - 2250₴
	ч.2 ³			1000 - 2500	17000₴ - 42500₴

¹ Неоподатковуваний мінімум доходів громадян або мінімум доходів громадян, з якого не стягується податок, – це грошова сума розміром у 17 гривень, встановлена пунктом 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України.

² Частиною 4 статтю 172-6 КУпАП доповнено згідно із Законом від 15 березня 2016 року. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1022-19#n6>): «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 мінімальних заробітних плат».

Законом України від 4 грудня 2020 року № 1074-IX внесено зміни до статті 172-6 КУпАП, зокрема встановлено, що адміністративна відповідальність за цією статтею настає, якщо недостовірні відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-20#n7>).

³ Частиною 2 статтю 172-8 КУпАП доповнено згідно із Законом від 17 жовтня 2019 року. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#n148>

Таблиця 5.2. Відомості про накладення на осіб адміністративного стягнення у вигляді штрафу (2014-2024 роки)

Рік	Показник	Стаття КУпАП						Разом
		172-4	172-5	172-6	172-7	172-8	172-9	
2014	К-ть осіб, на яких накладено штраф	144	68	994	678	32	47	1 963
	Сума накладеного штрафу (грн.)	137 825 ₴	55 112 ₴	177 540 ₴	201 564 ₴	14 124 ₴	39 950 ₴	626 115 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	957,1 ₴	810,5 ₴	178,6 ₴	297,3 ₴	441,4 ₴	850,0 ₴	319,0 ₴
	Сума сплачен. добровільно	79 535 ₴	36 420 ₴	124 875 ₴	117 993 ₴	5 440 ₴	30 260 ₴	394 523 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	57,7%	66,1%	70,3%	58,5%	38,5%	75,7%	63,0%
2015	К-ть осіб, на яких накладено штраф	120	67	787	763	8	28	1 773
	Сума накладеного штрафу (грн.)	216 400 ₴	75 154 ₴	336 407 ₴	414 381 ₴	11 900 ₴	26 400 ₴	1 080 642 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	1 803,3 ₴	1 121,7 ₴	427,5 ₴	543,1 ₴	1 487,5 ₴	942,9 ₴	609,5 ₴
	Сума сплачен. добровільно	86 360 ₴	52 054 ₴	220 749 ₴	251 890 ₴	6 800 ₴	15 775 ₴	633 628 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	39,9%	69,3%	65,6%	60,8%	57,1%	59,8%	58,6%
2016	К-ть осіб, на яких накладено штраф	142	31	180	1118	17	9	1 497
	Сума накладеного штрафу (грн.)	717 740 ₴	55 590 ₴	132 780 ₴	3 154 298 ₴	28 050 ₴	17 850 ₴	4 106 308 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	5 054,5 ₴	1 793,2 ₴	737,7 ₴	2 821,4 ₴	1 650,0 ₴	1 983,3 ₴	2 743,0 ₴
	Сума сплачен. добровільно	335 750 ₴	41 650 ₴	103 360 ₴	1 852 628 ₴	15 300 ₴	13 600 ₴	2 362 288 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	46,8%	74,9%	77,8%	58,7%	54,5%	76,2%	57,5%
2017	К-ть осіб, на яких накладено штраф	44	2	1313	787		4	2 150
	Сума накладеного штрафу (грн.)	227 120 ₴	3 400 ₴	1 355 790 ₴	2 584 353 ₴		8 500 ₴	4 179 163 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	5 161,8 ₴	1 700,0 ₴	1 032,6 ₴	3 283,8 ₴		2 125,0 ₴	1 943,8 ₴
	Сума сплачен. добровільно	112 200 ₴	1 700 ₴	819 450 ₴	1 501 527 ₴		6 375 ₴	2 441 252 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	49,4%	50,0%	60,4%	58,1%		75,0%	58,4%
2018	К-ть осіб, на яких накладено штраф	16	4	3812	227	4	1	4 064
	Сума накладеного штрафу (грн.)	81 600 ₴	6 800 ₴	4 283 659 ₴	750 670 ₴	6 800 ₴	2 125 ₴	5 131 654 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	5 100,0 ₴	1 700,0 ₴	1 123,7 ₴	3 306,9 ₴	1 700,0 ₴	2 125,0 ₴	1 262,7 ₴
	Сума сплачен. добровільно	35 700 ₴	3 400 ₴	2 759 655 ₴	467 620 ₴	6 800 ₴		3 273 175 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	43,8%	50,0%	64,4%	62,3%	100,0%	0,0%	63,8%
2019	К-ть осіб, на яких накладено штраф	10	5	4556	109	1	1	4 682
	Сума накладеного штрафу (грн.)	51 000 ₴	12 750 ₴	4 848 776 ₴	369 546 ₴	1 700 ₴	2 125 ₴	5 285 897 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	5 100,0 ₴	2 550,0 ₴	1 064,3 ₴	3 390,3 ₴	1 700,0 ₴	2 125,0 ₴	1 129,0 ₴
	Сума сплачен. добровільно	10 200 ₴		3 485 435 ₴	175 430 ₴		2 125 ₴	3 673 190 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	20,0%	0,0%	71,9%	47,5%	0,0%	100,0%	69,5%
2020	К-ть осіб, на яких накладено штраф	14	5	4329	234			4 582
	Сума накладеного штрафу (грн.)	73 100 ₴	8 500 ₴	3 869 715 ₴	880 430 ₴			4 831 745 ₴
	<i>Середня сума штрафу (грн.)</i>	5 221,4 ₴	1 700,0 ₴	893,9 ₴	3 762,5 ₴			1 054,5 ₴
	Сума сплачен. добровільно	25 500 ₴	6 800 ₴	2 901 647 ₴	492 270 ₴			3 426 217 ₴
	<i>% від накладеного штрафу</i>	34,9%	80,0%	75,0%	55,9%			70,9%

Рік	Показник	Стаття КУпАП						Разом
		172-4	172-5	172-6	172-7	172-8	172-9	
2021	К-ть осіб, на яких накладено штраф	17	4	5550	309	2	1	5 883
	Сума накладеного штрафу (грн.)	90 950 ₴	7 650 ₴	5 011 795 ₴	1 101 530 ₴	3 400 ₴	2 125 ₴	6 217 450 ₴
	Середня сума штрафу (грн.)	5 350,0 ₴	1 912,5 ₴	903,0 ₴	3 564,8 ₴	1 700,0 ₴	2 125,0 ₴	1 056,9 ₴
	Сума сплачен. добровільно	41 650 ₴	4 250 ₴	3 816 836 ₴	710 464 ₴	3 400 ₴	2 125 ₴	4 578 725 ₴
	% від накладеного штрафу	45,8%	55,6%	76,2%	64,5%	100,0%	100,0%	73,6%
2022	К-ть осіб, на яких накладено штраф	8	4	1038	304			1 354
	Сума накладеного штрафу (грн.)	40 800 ₴	11 900 ₴	1 078 814 ₴	1 108 060 ₴			2 239 574 ₴
	Середня сума штрафу (грн.)	5 100,0 ₴	2 975,0 ₴	1 039,3 ₴	3 644,9 ₴			1 654,0 ₴
	Сума сплачен. добровільно	5 100 ₴	1 700 ₴	803 561 ₴	704 140 ₴			1 514 501 ₴
	% від накладеного штрафу	12,5%	14,3%	74,5%	63,5%			67,6%
2023	К-ть осіб, на яких накладено штраф	29		19	882	7		937
	Сума накладеного штрафу (грн.)	157 250 ₴		80 750 ₴	3 270 268 ₴	19 550 ₴		3 527 818 ₴
	Середня сума штрафу (грн.)	5 422,4 ₴		4 250,0 ₴	3 707,8 ₴	2 792,9 ₴		3 765,0 ₴
	Сума сплачен. добровільно	61 200 ₴		25 500 ₴	2 199 608 ₴	2 550 ₴		2 288 858 ₴
	% від накладеного штрафу	38,9%		31,6%	67,3%	13,0%		64,9%
2024	К-ть осіб, на яких накладено штраф	28	4	2883	650	11	1	3 577
	Сума накладеного штрафу (грн.)	149 600 ₴	9 350 ₴	3 117 258 ₴	2 420 452 ₴	34 680 ₴	2 125 ₴	5 733 465 ₴
	Середня сума штрафу (грн.)	5 342,9 ₴	2 337,5 ₴	1 081,3 ₴	3 723,8 ₴	3 152,7 ₴	2 125,0 ₴	1 602,9 ₴
	Сума сплачен. добровільно	65 206 ₴	3 400 ₴	2 328 345 ₴	1 554 701 ₴	8 500 ₴		3 960 152 ₴
	% від накладеного штрафу	43,6%	36,4%	74,7%	64,2%	24,5%	0,0%	69,1%
Разом (2014-2024)								
2014-2024	К-ть осіб, на яких накладено штраф	572	194	25461	6061	82	92	32 462
	Сума накладеного штрафу (грн.)	1 943 385 ₴	246 206 ₴	24 293 284 ₴	16 255 552 ₴	120 204 ₴	101 200 ₴	42 959 831 ₴
	Середня сума штрафу (грн.)	3 397,5 ₴	1 269,1 ₴	954,1 ₴	2 682,0 ₴	1 465,9 ₴	1 100,0 ₴	1 323,4 ₴
	Сума сплачен. добровільно	858 401 ₴	151 374 ₴	17 389 413 ₴	10 028 271 ₴	48 790 ₴	70 260 ₴	28 546 509 ₴
	% від накладеного штрафу	44,2%	61,5%	71,6%	61,7%	40,6%	69,4%	66,4%

З даних таблиць 5.1 та 5.2 можна зробити такі висновки:

– існує чотири типи розміру штрафу, накладеного на одну особу у 2014-2024 роках. Це розмір штрафу: а) менший за мінімальний, передбачений відповідною статтею¹; б) що дорівнює мініальному розміру, передбаченому відповідною статтею; в) більший за мінімальний розмір, передбачений відповідною статтею, але близький до мінімального; г) більший за мінімальний розмір, передбачений відповідною статтею, і близький до середнього;

– у 2014-2022 роках штраф, застосований згідно зі ст.ст. 172-4–172-8, 172-9 КУпАП, як правило, був або меншим за мінімальний розмір, або дорівнював мініальному розміру, або був близьким до мінімального розміру²;

¹ Можна припустити, що у 2014–2016 роках це пов'язано з тим, що суди частково продовжували засуджувати за статтями 172-4–172-9 КУпАП в редакції до 14 жовтня 2014 року, яка передбачала менший розмір штрафу, ніж ці ж статті в редакції після 14 жовтня 2014 року. Відповідно до ч. 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом двох років з дня його вчинення.

² Слід також враховувати, що рішенням апеляційного суду розмір штрафу може бути зменшено, але не збільшено (ч. 9 ст. 294 КУпАП). З таблиці 7 вбачається, що у 2014-2024 роках апеляційними судами було змінено 4,7% судових рішень і скасовано 42,3% судових рішень. Згідно зі ст. 296 КУпАП скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум.

- у 2023 і 2024 роках такий штраф був більший за мінімальний розмір, передбачений відповідною статтею, і, як правило, близький до середнього;
- лише у 2020, 2021 і 2022 роках штраф, застосований згідно зі ст. 172-7 КУпАП, у 2023 році, застосований згідно зі ст.ст. 172-6 і 172-8 КУпАП, і у 2024 році, застосований згідно зі ст.ст. 172-7 і 172-8 КУпАП, був близьким до середнього розміру;
- у 2014-2024 роках **середній розмір штрафу**, накладеного на одну особу, становив 1 324 грн; при цьому у 2014 році такий середній розмір дорівнював 319 грн, а у 2023 році – 3 765 грн;
- у 2014-2024 роках **загальний розмір накладеного штрафу** становив 42 959 831 грн, а загальний розмір добровільно сплаченого штрафу – 28 546 509 грн;
- у 2014-2024 роках **частка добровільно сплаченого штрафу** становила 66,4% від розміру накладеного штрафу;
- найбільшою частка добровільно сплаченого штрафу була у 2021 році – 73,6%, а найменшою у 2016 році – 57,5%;
- найпасивніше сплачували штраф у добровільному порядку засуджені за ст. 172-8 КУпАП – 46,5%.

6. Кількість переглянутих справ апеляційними судами.

7. Кількість судових рішень, залишених без змін, та їх частка серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами.

8. Кількість змінених судових рішень та їх частка серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами.

9. Кількість скасованих судових рішень та їх частка серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами, зокрема скасованих у зв'язку з:

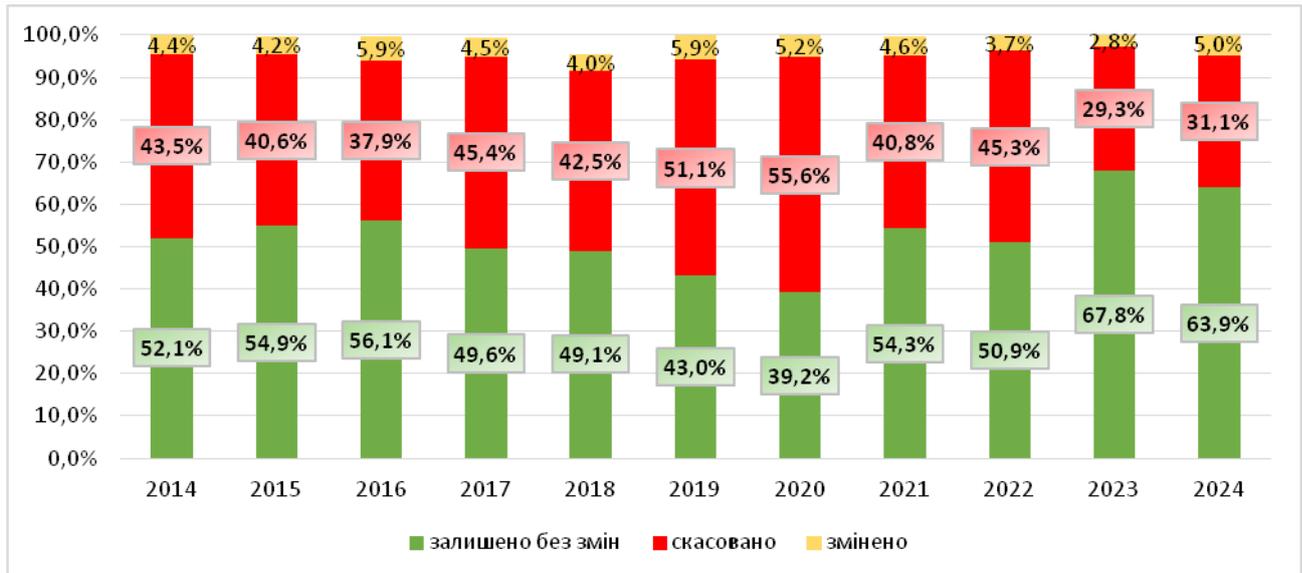
- закриттям провадження у справі (у тому числі через відсутність події і складу адміністративного правопорушення);
- прийняттям нової постанови;
- розглядом справи за відсутності особи або якщо немає підтвердження про своєчасне її сповіщення про час і місце розгляду справи.

Таблиця 6. Відомості про кількість переглянутих апеляційними судами справ та результати перегляду (2014-2024 роки)

Рік	Показник	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2014	К-ть переглянутих справ	100		14		148		315		7		23		607	
	- залишено без змін	56	56,0%	9	64,3%	81	54,7%	155	49,2%	5	71,4%	10	43,5%	316	52,1%
	- скасовано	37	37,0%	5	35,7%	60	40,5%	148	47,0%	2	28,6%	12	52,2%	264	43,5%
	- змінено	7	7,0%			7	4,7%	12	3,8%			1	4,3%	27	4,4%
2015	К-ть переглянутих справ	38		19		105		225		2		12		401	
	- залишено без змін	22	57,9%	10	52,6%	54	51,4%	128	56,9%	1	50,0%	5	41,7%	220	54,9%
	- скасовано	15	39,5%	8	42,1%	44	41,9%	89	39,6%	1	50,0%	6	50,0%	163	40,6%
	- змінено	1	2,6%	1	5,3%	7	6,7%	7	3,1%			1	8,3%	17	4,2%

Рік	Показник	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2016	К-ть переглянутих справ	63		9		39		423		9		1		544	
	- залишено без змін	30	47,6%	5	55,6%	32	82,1%	232	54,8%	6	66,7%			305	56,1%
	- скасовано	30	47,6%	4	44,4%	5	12,8%	164	38,8%	3	33,3%			206	37,9%
	- змінено	3	4,8%			2	5,1%	26	6,1%			1	100%	32	5,9%
2017	К-ть переглянутих справ	29		5		156		381		2				573	
	- залишено без змін	15	51,7%	1	20,0%	77	49,4%	190	49,9%	1	50,0%			284	49,6%
	- скасовано	10	34,5%	4	80,0%	68	43,6%	177	46,5%	1	50,0%			260	45,4%
	- змінено	4	13,8%			9	5,8%	13	3,4%					26	4,5%
2018	К-ть переглянутих справ	10		5		509		123		2		1		650	
	- залишено без змін	7	70,0%	2	40,0%	248	48,7%	60	48,8%	1	50,0%	1	100%	319	49,1%
	- скасовано	2	20,0%	2	40,0%	231	45,4%	40	32,5%	1	50,0%			276	42,5%
	- змінено			1	20,0%	20	3,9%	5	4,1%					26	4,0%
2019	К-ть переглянутих справ	7		5		527		70		1		1		611	
	- залишено без змін	4	57,1%	1	20,0%	230	43,6%	28	40,0%					263	43,0%
	- скасовано	3	42,9%	4	80,0%	268	50,9%	35	50,0%	1	100%	1	100%	312	51,1%
	- змінено					29	5,5%	7	10,0%					36	5,9%
2020	К-ть переглянутих справ	6		4		158		64						232	
	- залишено без змін	1	16,7%	3	75,0%	58	36,7%	29	45,3%					91	39,2%
	- скасовано	5	83,3%	1	25,0%	90	57,0%	33	51,6%					129	55,6%
	- змінено					10	6,3%	2	3,1%					12	5,2%
2021	К-ть переглянутих справ	8		3		203		88		2				304	
	- залишено без змін	7	87,5%	2	66,7%	105	51,7%	49	55,7%	2	100%			165	54,3%
	- скасовано	1	12,5%	1	33,3%	89	43,8%	33	37,5%					124	40,8%
	- змінено					9	4,4%	5	5,7%					14	4,6%
2022	К-ть переглянутих справ	8		1		92		60						161	
	- залишено без змін	3	37,5%			48	52,2%	31	51,7%					82	50,9%
	- скасовано	5	62,5%	1	100%	40	43,5%	27	45,0%					73	45,3%
	- змінено					4	4,3%	2	3,3%					6	3,7%
2023	К-ть переглянутих справ	11		1		19		283		3				317	
	- залишено без змін	7	63,6%			8	42,1%	199	70,3%	1	33,3%			215	67,8%
	- скасовано	4	36,4%	1	100%	10	52,6%	76	26,9%	2	66,7%			93	29,3%
	- змінено					1	5,3%	8	2,8%					9	2,8%
2024	К-ть переглянутих справ	25		3		96		209		8				341	
	- залишено без змін	13	52,0%	3	100%	67	69,8%	129	61,7%	6	75,0%			218	63,9%
	- скасовано	8	32,0%			26	27,1%	70	33,5%	2	25,0%			106	31,1%
	- змінено	4	16,0%			3	3,1%	10	4,8%					17	5,0%
Разом (2014-2024)															
2014-2024	К-ть переглянутих справ	305		69		2052		2241		36		38		4741	
	- залишено без змін	165	54,1%	36	52,2%	1008	49,1%	1230	54,9%	23	63,9%	16	42,1%	2478	52,3%
	- скасовано	120	39,3%	31	44,9%	931	45,4%	892	39,8%	13	36,1%	19	50,0%	2006	42,3%
	- змінено	19	6,2%	2	2,9%	101	4,9%	97	4,3%	0	0,0%	3	7,9%	222	4,7%

Рис. 6. Відомості щодо співвідношення результатів розгляду справ апеляційними судами



Згідно з даними **таблиці 6** та **рис. 6** у 2014-2024 роках:

- апеляційними судами **переглянуто** 4 741 відповідну справу. Це 9% від кількості осіб, щодо яких судами у 2014-2024 роках розглянуто справи (52 896 од.)¹;
- кількість судових рішень, **залишених без змін**, становить 2 478 од.;
- частка судових рішень, залишених без змін, серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами, становить 52,3%;
- кількість **змінених судових рішень** становить 222 од.;
- частка змінених судових рішень серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами, становить 4,7%;
- кількість **скасованих судових рішень** становить 2006 од.;
- частка скасованих судових рішень серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами, становить 42,3%;
- найменшу частку судових рішень було залишено без змін у 2020 році – 39,2%, а найбільшу у 2023 році – 67,8%;
- найменшу частку судових рішень було змінено у 2023 році – 2,8%, а найбільшу у 2016 і 2019 роках – 5,9%;
- найменшу частку судових рішень було скасовано у 2023 році – 29,3%, а найбільшу у 2020 році – 55,6%.

¹ Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи, практично збігається з кількістю розглянутих судами справ. Водночас цифру 9% слід сприймати з урахуванням того, що, наприклад, у 2014 році апеляційні суди частково переглядали судові рішення, прийняті у попередніх роках, а судові рішення, прийняті у 2023-2024 роках, у 2024 році ще частково не були переглянуті.

Таблиця 7. Відомості про скасування судових рішень (у т.ч. підстави) апеляційними судами (2014-2024 роки)

Рік	Показник	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2014	Всього скасовано	37		5		60		148		2		12		264	
	- із закриттям провадження у справі	20	54,1%	2	40,0%	36	60,0%	84	56,8%	1	50,0%	4	33,3%	147	55,7%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	12	32,4%	1	20,0%	26	43,3%	55	37,2%			3	25,0%	97	36,7%
	- з прийняттям нової постанови	17	45,9%	3	60,0%	24	40,0%	64	43,2%	1	50,0%	8	66,7%	117	44,3%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*					2	3,3%					1	8,3%	3	1,1%
2015	Всього скасовано	15		8		44		89		1		6		163	
	- із закриттям провадження у справі	5	33,3%	6	75,0%	24	54,5%	57	64,0%	1	100%	4	66,7%	97	59,5%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	3	20,0%	2	25,0%	17	38,6%	42	47,2%			3	50,0%	67	41,1%
	- з прийняттям нової постанови	10	66,7%	2	25,0%	20	45,5%	32	36,0%			2	33,3%	66	40,5%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*													0	0,0%
2016	Всього скасовано	30		4		5		164		3				206	
	- із закриттям провадження у справі	16	53,3%	1	25,0%	3	60,0%	81	49,4%	2	66,7%			103	50,0%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	11	36,7%	1	25,0%	1	20,0%	52	31,7%					65	31,6%
	- з прийняттям нової постанови	14	46,7%	3	75,0%	2	40,0%	83	50,6%	1	33,3%			103	50,0%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*													0	0,0%
2017	Всього скасовано	10		4		68		177		1				260	
	- із закриттям провадження у справі	8	80,0%	2	50,0%	58	85,3%	107	60,5%	1	100%			176	67,7%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	7	70,0%	1	25,0%	34	50,0%	55	31,1%	1	100%			98	37,7%
	- з прийняттям нової постанови	2	20,0%	2	50,0%	9	13,2%	70	39,5%					83	31,9%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*					1	1,5%	2	1,1%					3	1,2%
2018	Всього скасовано	2		2		231		40		1				276	
	- із закриттям провадження у справі	1	50,0%	2	100%	191	82,7%	32	80,0%					226	81,9%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	1	50,0%			98	42,4%	20	50,0%					119	43,1%
	- з прийняттям нової постанови	1	50,0%			40	17,3%	8	20,0%	1	100%			50	18,1%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*					2	0,9%							2	0,7%
2019	Всього скасовано	3		4		268		35		1		1		312	
	- із закриттям провадження у справі	3	100%	3	75,0%	222	82,8%	30	85,7%	1	100%	1	100%	260	83,3%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	1	33,3%	3	75,0%	100	37,3%	15	42,9%	1	100%			120	38,5%
	- з прийняттям нової постанови					46	17,2%	5	14,3%					51	16,3%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*			1	25,0%	4	1,5%							5	1,6%

Рік	Показник	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2020	Всього скасовано	5		1		90		33						129	
	- із закриттям провадження у справі	4	80,0%	1	100%	81	90,0%	29	87,9%					115	89,1%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	1	20,0%	1	100%	34	37,8%	18	54,5%					54	41,9%
	- з прийняттям нової постанови	1	20,0%			9	10,0%	4	12,1%					14	10,9%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*													0	0,0%
2021	Всього скасовано	1		1		89		33						124	
	- із закриттям провадження у справі	1	100%	1	100%	74	83,1%	24	72,7%					100	80,6%
	- через відсутність події і складу прав.-ння			1	100%	41	46,1%	15	45,5%					57	46,0%
	- з прийняттям нової постанови					15	16,9%	9	27,3%					24	19,4%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*							1	3,0%					1	0,8%
2022	Всього скасовано	5		1		40		27						73	
	- із закриттям провадження у справі	4	80,0%	1	100%	32	80,0%	24	88,9%					61	83,6%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	2	40,0%	1	100%	11	27,5%	12	44,4%					26	35,6%
	- з прийняттям нової постанови	1	20,0%	1	100%	8	20,0%	3	11,1%					13	17,8%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*													0	0,0%
2023	Всього скасовано	4		1		10		76		2				93	
	- із закриттям провадження у справі	4	100%	1	100%	8	80,0%	66	86,8%					79	84,9%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	2	50,0%	1	100%	2	20,0%	50	65,8%					55	59,1%
	- з прийняттям нової постанови					2	20,0%	10	13,2%	2	100%			14	15,1%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*							1	1,3%					1	1,1%
2024	Всього скасовано	8		0		26		70		2				106	
	- із закриттям провадження у справі	7	87,5%			21	80,8%	57	81,4%	2	100%			87	82,1%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	5	62,5%			10	38,5%	49	70,0%	2	100%			66	62,3%
	- з прийняттям нової постанови	1	12,5%			4	15,4%	13	18,6%					18	17,0%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*													0	0,0%

Рік	Показник	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
Разом (2014-2024)															
2014-2024	Всього скасовано	120		31		931		892		13		19		2006	
	- із закриттям провадження у справі	73	60,8%	20	64,5%	750	80,6%	591	66,3%	8	61,5%	9	47,4%	1451	72,3%
	- через відсутність події і складу прав.-ння	45	37,5%	12	38,7%	374	40,2%	383	42,9%	4	30,8%	6	31,6%	824	41,1%
	- з прийняттям нової постанови	47	39,2%	11	35,5%	179	19,2%	301	33,7%	5	38,5%	10	52,6%	553	27,6%
	- у зв'язку із розгл. спр. за відсутн. особи*	0	0,0%	1	3,2%	9	1,0%	4	0,4%	0	0,0%	1	5,3%	15	0,7%

* у зв'язку із розглядом справи за відсутності особи або якщо немає підтвердження про своєчасне її сповіщення про час і місце розгляду справи.

Згідно з даними **таблиці 7** у 2014-2024 роках:

– частка судових рішень, **скасованих у зв'язку із закриттям провадження у справі**, становить 72,3%; з них **через відсутність події і складу адміністративного правопорушення** – 41,1%;

– найбільше було скасовано судових рішень у зв'язку із закриттям провадження у справі у 2020 році – 89,1%, а найменше у 2016 році – 50,0%;

– частка судових рішень, скасованих у зв'язку з прийняттям нової постанови, становить 27,6%;

– найбільше було скасовано судових рішень у зв'язку з прийняттям нової постанови у 2016 році – 50%, а найменше у 2020 році – 10,9%;

– частка судових рішень, **скасованих у зв'язку з розглядом справи за відсутності особи** або якщо немає підтвердження про своєчасне її сповіщення про час і місце розгляду справи, є незначною і становить лише 0,7%.

10. Кількість серед осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності (на яких накладено адміністративне стягнення)¹, таких категорій осіб (за родом заняття): державні службовці, судді, прокурори, інші службовці, військовослужбовці.

Вищезазначених осіб у цьому звіті узагальнено в таку єдину категорію – *особи, уповноважені на виконання функцій держави*.

Відповідно, до *інших осіб*, стосовно яких були наявні статистичні дані, належать робітники, пенсіонери (у т.ч. особи з інвалідністю), безробітні, працездатні, які не працювали і не навчалися, внутрішньо переміщені особи тощо.

Таблиця 8. Відомості про притягнення до адміністративної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави (2014-2024 роки)

Рік	Показник	Стаття КУпАП												Разом	
		172-4		172-5		172-6		172-7		172-8		172-9		К-сть	%
		К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%	К-сть	%		
2018	Накладено стягнення (к-ть осіб)	16		4		3814		227		4		1		4066	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	12	75,0%	1	25,0%	2657	69,7%	169	74,4%	2	50,0%	1	100%	2842	69,9%
2019	Накладено стягнення (к-ть осіб)	10		5		4556		109		1		1		4682	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	7	70,0%	5	100%	2899	63,6%	91	83,5%	1	100%	1	100%	3004	64,2%
2020	Накладено стягнення (к-ть осіб)	14		5		4329		234						4582	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	12	85,7%	1	20,0%	2 269	52,4%	167	71,4%					2449	53,4%
2021	Накладено стягнення (к-ть осіб)	17		4		5550		309		2		1		5883	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	15	88,2%	2	50,0%	2 980	53,7%	199	64,4%	2	100%	1	100%	3199	54,4%
2022	Накладено стягнення (к-ть осіб)	8		4		1038		304		7				1361	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	5	62,5%	4	100%	486	46,8%	181	59,5%	6	85,7%			682	50,1%
2023	Накладено стягнення (к-ть осіб)	29		0		19		882		7				937	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	25	86,2%			7	36,8%	527	59,8%	6	85,7%			565	60,3%
2024	Накладено стягнення (к-ть осіб)	28		4		2883		650		11		1		3577	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	26	92,9%	1	25,0%	1 561	54,1%	375	57,7%	9	81,8%	1	100%	1973	55,2%
Разом (2014-2024)															
2014-2024	Накладено стягнення (к-ть осіб)	122		26		22189		2715		32		4		25088	
	- особи, уповн. на виконання функцій держави*	102	83,6%	14	53,8%	12859	58,0%	1709	62,0%	26	81,3%	4	100%	14714	58,6%

*особи, уповноважені на виконання функцій держави: державні службовці, судді, прокурори, інші службовці, військовослужбовці.

¹ Відповідно до Методичних рекомендацій щодо заповнення форм звітності про розгляд судами справ (URL: https://od.court.gov.ua/tu16/info_suddi/stat2), графі 21–32 Звіту за формою №3 (суб'єкти корупційних діянь) заповнюються лише у випадку, коли винесено постанову про накладення стягнення, і не заповнюються, коли справу закрито або не розглянуто.

Рис. 7. Частка осіб, уповноважених на виконання функцій держави, серед осіб, на яких судом було накладено стягнення



Згідно з даними **таблиці 8:**

– у 2018-2024 роках **частка державних службовців, суддів, прокурорів, інших службовців та військовослужбовців** серед осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності (на яких накладено адміністративне стягнення), становила 58,6%;

– найбільшою ця частка була у 2018 році – 69,9%, а найменшою у 2022 році – 51,1%;

– найбільше осіб, які **не є публічними функціонерами** (робітники, пенсіонери, безробітні, працевдатні, які не працювали та не навчалися, інші), притягнуто до відповідальності за ст. 172-5 КУпАП (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків) – 46,2% з числа притягнутих до відповідальності у 2018–2024 роках.

2. АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Стаття 172-4 КУпАП

Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Стаття 172-4 КУпАП передбачає:

1) 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. Санкція: штраф від 300 до 500 нмдг з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом;

2) 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). Санкція: штраф від 300 до 500 нмдг з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності;

3) дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення. Санкція: штраф від 500 до 800 нмдг з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

1. Аналіз судової практики: загальні тенденції

За даними статистики судових рішень, у 2022–2024 роках у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, винесено **158 постанов.** У ЄДРСР виявлено та проаналізовано 155 рішень, які набрали законної сили протягом 2022–2024 років. Серед них, зокрема:

– 51 справа, яку суд першої інстанції заклав *через відсутність події чи складу правопорушення* (32,9%);

– 61 справа, у якій судом першої інстанції *накладено адміністративне стягнення у виді штрафу* (39,4%);

– 29 справ, у яких *особу не притягнуто до відповідальності у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення* (18,7%);

– 14 справ, у яких *особу звільнено від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю* (9%).

Таким чином, вибірка у межах встановленого методологією дослідження становить 100%. У 78 справах особу притягали до відповідальності за правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, в інших – ч. 2 цієї ж статті.

38 рішень судів першої інстанції оскаржувалися в апеляційному порядку, лише **15** із них залишилися без змін, більшість змінені повністю або частково.

У ЄДРСР виявлено **9** справ, матеріали яких *суди повертали на дооформлення*, проте здебільшого ця обставина в подальшому не призводила до звільнення особи від відповідальності у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

За даними судових рішень, ухвалених протягом 2022–2024 років, у середньому від дня вчинення адміністративного правопорушення до дня надходження матеріалів до суду спливає **202** дні. Середня тривалість передачі до суду оформленого протоколу про адміністративне правопорушення становить **12** днів. Судовий розгляд справ у середньому триває **134** дні. Таким чином, найбільше часу забирає саме стадія перевірки спеціально

уповноваженим суб'єктом попередньо отриманої інформації про адміністративне правопорушення, збір і дослідження доказів, оформлення протоколу.

2. Аналіз підстав повернення матеріалів на доопрацювання

З огляду на незначну кількість справ, у яких суд повертав матеріали провадження на доопрацювання, виявити тенденції складно. Проте вони можуть бути помітні у разі системного вивчення підстав повернення матеріалів на доопрацювання під час узагальнення дослідження судової практики в усьому комплексі аналізованих у цьому дослідженні справ.

Три матеріали поверталися на доопрацювання через те, що не містили доказів про факт отримання доходу від зайняття діяльністю, за яке настає відповідальність, дві – з формальних підстав (відсутність дати або підпису особи, яка притягається до відповідальності). Матеріали однієї справи (№ 638/5689/22) суд повернув через те, що протокол і додані до нього матеріали не містили даних про розмір доходу від діяльності або зазначення про відсутність такого.

На три рішення про повернення матеріалів на доопрацювання варто звернути увагу.

У справах №№ 757/57332/18-п¹ та 757/44859/18-п² як підстава для повернення матеріалів на доопрацювання зазначено:

«ОСОБА_1 на розгляд справи не з'являється, судом неодноразово надсилались виклики до суду ОСОБА_1 та його захиснику, разом з тим, за вказаними в матеріалах справи адресами ОСОБА_1 та його захисник відсутні.

Вказані обставини перешкоджають суду належним чином розглянути адміністративну справу, вказаний матеріал підлягає поверненню до органу, який його склав, для встановлення місця проживання».

Матеріали другої справи поверталися на доопрацювання двічі. Детальніше вони проаналізовані далі.

У справі № 947/3530/23³ як підстава для повернення матеріалів на доопрацювання зазначено:

«З досліджених судом матеріалів справи встановлено, що в протоколі про адміністративне правопорушення при викладенні складу адміністративного правопорушення зазначено, що всупереч встановленим ч. 2 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» вимогам, у 21 денний термін не виконав зобов'язання щодо здійснення дій, спрямованих на припинення своїх повноважень у складі виконавчого органу ТОВ «ВІВА КОМПАНІ», однак зазначена норма на момент прийому на роботу ОСОБА_1 не існувала, зміни до Закону було внесено 29.04.2021 року, набрала чинності лише 02.07.2021 року. Таким чином, не зрозуміло, з якої дати необхідно відраховувати строк, у який ОСОБА_1 повинен був здійснити дії, спрямовані на припинення своїх повноважень у складі виконавчого органу ТОВ «ВІВА КОМПАНІ» та взагалі, чи поширюється на нього зазначена норма Закону».

Фактично суд переклав повноваження з оцінки викладених у справі обставин на спеціально уповноваженого суб'єкта, згодом справу було закрито у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

3. Аналіз причин закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення

Відповідно до ч. 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено **протягом шести місяців** з

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99986226>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102764837>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109549823>

дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

За період 2022-2024 років у ЄДРСР виявлено **29** постанов про закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення. Здебільшого справи закривались після спливу шестимісячного строку з дня виявлення правопорушення, проте 8 справ закрито через те, що минуло два і більше років з дня вчинення правопорушення, із них матеріали лише трьох справ поверталися спеціально уповноваженому суб'єкту на дооформлення. Одне рішення суду першої інстанції було скасоване апеляційним судом, а справу закрито через відсутність події чи складу правопорушення.

У середньому з дня виявлення правопорушення до дня надходження матеріалів до суду вперше минає **265** днів, оформлені матеріали надходять до суду протягом 20 днів, а судовий розгляд триває **201** день.

Встановлення дня виявлення правопорушення, передбаченого ст. 172-4 КУпАП, є суттєвою обставиною під час розгляду питання про закриття справи.

КУпАП не дає чіткого визначення, що саме слід вважати днем виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією, тому в судах спостерігаються різні підходи до встановлення цієї обставини справи.

Так, у 5 постановах суд констатує, що днем виявлення правопорушення слід вважати день, коли спеціально уповноваженим суб'єктом був складений відповідний протокол, у 10 справах – день, коли спеціально уповноважений суб'єкт отримав будь-яку інформацію про можливе вчинення правопорушення, а в усіх інших випадках (14) суд просто констатує, що строки накладення адміністративного стягнення спливли, але жодним чином не обґрунтовує такий висновок.

Наприклад, у справі № 947/3530/23¹ суд зазначив: «зважаючи на те, що строк притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності збіг 19.03.2023 року, провадження по справі підлягає закриттю». Проте зі змісту постанови неможливо встановити, яким чином суд розрахував цей строк: від дня вчинення правопорушення, дня отримання спеціально уповноваженим суб'єктом інформації про можливе вчинення правопорушення чи від дня складення протоколу.

Зважаючи на те, що правопорушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, є триваючими, важливо також встановлювати день їх вчинення. Однак у судах відсутні єдині підходи до цього.

Так, у справах №№ 712/8198/22² та 517/741/23³ суд зазначає, що днем вчинення правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, є день призначення особи на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. В інших випадках правопорушення вважається вчиненим після закінчення 15 робочих днів, протягом яких особа зобов'язана здійснити дії, спрямовані на припинення підприємницької діяльності та припинення її повноважень у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Особливу увагу варто звернути на три справи, які розглядалися судами протягом чотирьох і більше років:

– № 757/57332/18-п⁴: вперше матеріали надійшли до суду 20.11.2018; за даними відкритих реєстрів неможливо встановити кількість засідань, які призначалися у справі протягом 2018–2020 років, однак у 2020–2021 роках суд виніс 6 постанов про

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110807063>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108837441>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113972816>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113647267>

доставлення приводом особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; рішенням від 28.09.2021 суд повернув матеріали справи для належного оформлення; вдруге матеріали справи надійшли до суду 25.07.2022, знову було винесено кілька постанов про привід до суду особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; рішення по суті винесене 31.03.2023;

– № 757/44859/18-п¹: вперше матеріали надійшли до суду 11.09.2018, аналогічно до попередньої справи до особи, яка притягається до адміністративного правопорушення, кілька разів застосовувався привід, двічі матеріали справи поверталися для доопрацювання, рішення по суті винесене 23.03.2023;

– № 757/36634/20-п²: матеріали справи надійшли до суду 26.08.2020, рішення по суті винесене 19.03.2024, у ЄДРСР відсутні будь-які інші рішення у цій справі, тому встановити причини такого тривалого розгляду неможливо.

У справі № 761/2578/23³ суд не обґрунтував підстави закриття у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, а констатував:

«З протоколу № 96, № 97 про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, вбачається, що датою вчинення ОСОБА_1 адміністративного правопорушення є 03.08.2022.

Згідно із ч. 4 ст. 38 КУпАП України адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією... може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Враховуючи встановлені обставини справи, суддя вважає, що на момент розгляду справи в суді сплинули строки накладення адміністративного стягнення, визначені ч. 4 ст. 38 КУпАП».

Зважаючи, що постанову винесено 20.03.2023, закриття цієї справи у зв'язку із закінченням дворічного строку з дня вчинення правопорушення видається неправомірним.

Лише у 5 справах з 29 суд у резолютивній частині рішення визнавав особу винуватою у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-4 КУпАП, однак закривав справу у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення. В усіх інших випадках у мотивувальній частині суд обґрунтовував недоцільність встановлення винуватості особи у разі, коли є підстави для закриття справи.

4. Аналіз підстав для закриття справ через відсутність події чи складу правопорушення

У ЄДРСР виявлено **51** постанову про закриття справ через відсутність події чи складу правопорушення, з них **24** – щодо правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, а **27** – ч. 2 цієї статті.

В усіх проаналізованих постановках суди, посилаючись на стандарт доказування поза розумним сумнівом, констатують, що в матеріалах справи відсутні допустимі і переконливі докази, які б свідчили про вчинення особою адміністративного правопорушення.

Як впливає зі змісту проаналізованих рішень, здебільшого при вирішенні питання про закриття справи через відсутність події чи складу правопорушення **для суду визначальними є, зокрема, такі обставини:**

– чи дійсно особа фактично займалася іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю;

– чи отримувала особа дохід саме від зайняття такою діяльністю;

– чи вжила особа усіх розумних та необхідних заходів для припинення такої діяльності відповідно до законодавства.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120866606>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118928028>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110647791>

Насправді факт отримання доходу від зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю не є визначальною обставиною, оскільки правопорушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, мають формальний склад. Проте, встановлюючи, що особа фактично не отримувала доходу від зайняття такою діяльністю, суди констатували відсутність складу правопорушення.

Крім того, проаналізовано **11** рішень, у яких особам, мобілізованим під час дії правового режиму воєнного стану, ставилося у провину зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, що поєднувалося з військовою службою. Якщо особі інкримінувалося зайняття підприємницькою діяльністю, суди посилялися на положення ч. 3 ст. 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу»¹ та зазначали:

«На військовослужбовців, які є суб'єктами, зазначеними у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, заборона займатися підприємницькою діяльністю *не поширюється за сукупної наявності таких умов:*

- виникла кризова ситуація, що загрожує національній безпеці, оголошено рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану;
- особа, призвана на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийнята на військову службу за контрактом;
- до такого призову або прийняття на військову службу особа займалася підприємницькою діяльністю (була зареєстрована як фізична особа – підприємець);
- особа стала військовою посадовою особою внаслідок такого призову або прийняття на військову службу за контрактом.

Період, на який заборона щодо зайняття підприємницькою діяльністю не поширюється, – з моменту призову або прийняття на військову службу за контрактом до закінчення особливого періоду або до оголошення рішення про демобілізацію»².

Таким чином, у вказаних справах суди констатували, що особа фактично не порушувала заборону, передбачену антикорупційним законодавством.

5. Аналіз справ, у яких особу притягнуто до адміністративної відповідальності

У ЄДРСР виявлено **61** справу, у яких на особу накладено адміністративне стягнення у виді штрафу: 32 – за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, 29 – за ч. 2 цієї статті. У середньому судовий розгляд цієї категорії справ у судах першої інстанції триває **67** днів.

У більшості справ суди призначають покарання на мінімальному, визначеному частиною статті КУпАП рівні – **300** нмдг. Лише у 8 із 61 справи штраф був більшим: в одній справі – 350 нмдг, у п'яти справах – 400 нмдг, ще у двох – 500 нмдг.

У **13** справах особи визнавали свою вину у вчиненні адміністративного правопорушення, у **34** справах рішення суду першої інстанції оскаржували в апеляційному порядку.

У 12 справах апеляційні суди залишали в силі рішення судів першої інстанції щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності, у двох – визнавали вчинене діяння малозначним та обмежувалися усним зауваженням. 11 постанов у результаті апеляційного оскарження було скасовано через відсутність події чи складу правопорушення, а 9 – у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

Суди переважно не обґрунтовують вибір розміру штрафу, таке обґрунтування є у 23 рішеннях судів першої інстанції. Переважно до уваги береться матеріальний стан особи, відсутність обставин, що обтяжують покарання, а також той факт, що особа не притягалася

¹ За громадянами України, які проходять базову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийняті на військову службу за контрактом, у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану на строк до закінчення особливого періоду або до оголошення рішення про демобілізацію, не припиняється державна реєстрація підприємницької діяльності фізичних осіб – підприємців.

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122574829>

до адміністративної відповідальності раніше.

У 29 справах додатково застосовувалась конфіскація отриманого доходу, в інших 32 таке покарання не застосовувалось, але тільки у 15 рішеннях суд обґрунтував недоцільність застосування конфіскації через відсутність у особи прибутку від відповідної діяльності.

У цій категорії рішень простежується *тенденція*, що суди, досліджуючи усі обставини справи, не завжди з'ясовують наявність або відсутність підстав для закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, відповідно – не завжди визначають день вчинення або день виявлення адміністративного правопорушення, що здебільшого стає однією з підстав для апеляційного оскарження постанов судів першої інстанції.

Окрему увагу привертає справа № 169/1074/23¹. У мотивувальній частині рішення від 17.11.2023 суд зазначив:

«Проаналізувавши зібрані і досліджені докази в їх сукупності, суд доходить висновку, що 28.12.2020 року о 00 год 00 хв. ОСОБА_2 порушив порядок, передбачений ч. 1 ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції, чим вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, відповідальність за яке передбачена частиною 2 статті 172-4 КУпАП.

Таким чином, в судовому засіданні знайшло своє підтвердження вчинення ОСОБА_1 адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 2 статті 172-4 КУпАП.

Підстав, що виключають адміністративну відповідальність згідно зі ст. 17 КУпАП, у справі не встановлено. Терміни притягнення до адміністративної відповідальності не збігли».

Зважаючи на те, що суд неодноразово апелює до подій та документів, датованих 2020 роком, імовірність опіски є мінімальною. Однак в апеляційному порядку це рішення не оскаржувалось.

6. Звільнення особи від відповідальності у зв'язку з малозначністю

За період 2022-2024 років у ЄДРСР виявлено **14** рішень судів першої інстанції за ст. 172-4 КУпАП, в яких особу звільнено від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю, із них у 11 справах особа обвинувачувалась у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. У середньому судовий розгляд таких справ тривав **64** дні, протоколи надходили до суду протягом **7** днів.

У більшості справ (11) особа, яка притягалася до адміністративної відповідальності, належала до військовослужбовців. Відповідно, здебільшого суди обґрунтовували своє рішення тим, що особа усвідомлює протиправність діяння, правопорушення вчинене особою вперше, шкідливих наслідків не настало, особа є військовослужбовцем. Також суди брали до уваги, що це правопорушення не становить великої суспільної шкідливості, та доходили висновку, що усне зауваження буде достатнім для виправлення особи й попередження вчинення нових правопорушень.

Також увагу привертає справа № 591/1455/23², у якій особа, обіймаючи посаду начальника Управління майном Сумської обласної ради, у визначені законом строки не вчинила дії, спрямовані на припинення повноважень у складі товариства з обмеженою відповідальністю. Свою вину особа не визнала, однак суд зробив такі висновки:

«Обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність за адміністративні правопорушення, суду не зазначені.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114979089>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111040960>

Водночас, беручи до уваги відсутність доказів притягнення ОСОБА_2 раніше до відповідальності за аналогічні правопорушення, його позитивну репутацію, відсутність шкоди від вчиненого діяння, підтвердження суду відповідними матеріалами тих обставин, що дії (бездіяльність) ОСОБА_2 вчинені внаслідок недбалості, воєнного стану, легковажності, а не внаслідок наявності корупційної складової, тим більше, врахувавши відсутність доказів активної діяльності підприємства, отримання прибутку та виплати зарплати (винагороди) керівництву, в тому числі ОСОБА_2, як і не спростовано поза розумним сумнівом факту вживання певних заходів, спрямованих на припинення повноважень в керівництві установи (хоча і не в повному обсязі), а також враховуючи, що цей випадок носить поодинокий характер, суд вважає, що є підстави для звільнення ОСОБА_2 від відповідальності за малозначністю з оголошенням йому усного зауваження згідно вимог ст. 22 КУпАП».

Правопорушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, за своїм складом належать до формальних. Таким чином, посилання судів на відсутність завданої правопорушенням шкоди є необґрунтованим.

7. Деякі висновки щодо ст. 172-4 КУпАП

1. Найбільш тривалою при розгляді відповідних справ є стадія перевірки спеціально уповноваженим суб'єктом попередньо отриманої інформації про адміністративне правопорушення, збору і дослідження доказів та складання протоколу про адміністративне правопорушення, яка у середньому становить понад півроку. Причини такої її тривалості мають бути перевірені за ініціативою керівництва Національної поліції і НАЗК.

2. Направлення матеріалів адміністративної справи на доопрацювання та закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення у межах аналізованого складу адміністративного правопорушення не мають системного характеру. Проте в окремих випадках мають ознаки умисного затягування розгляду справи.

3. Закриваючи справу у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення, суди лише в окремих випадках досліджують наявність усіх ознак адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-4 КУпАП, і встановлюють винуватість особи.

4. При вирішенні питання про закриття справи через відсутність події чи складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, вирішальною обставиною для судів є не лише факт зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, а й факт отримання доходу від такої діяльності. В одній зі справ відсутність інформації про дохід стала підставою для повернення матеріалів справи на доопрацювання.

5. Для закриття справи у зв'язку з малозначністю або встановлення відсутності події чи складу правопорушення одним із визначальних чинників є військова служба особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, що була розпочата або поновлена після повномасштабного вторгнення РФ на територію України.

Стаття 172-5 КУпАП

Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків

Стаття 172-5 КУпАП передбачає:

ч. 1 – порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.
Санкція: штраф від 100 до 200 нмдг з конфіскацією такого подарунка;

ч. 2 – та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті. Санкція: штраф від 200 до 400 нмдг з конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

1. Аналіз судової практики: загальні тенденції

За даними судової статистики, у 2022–2024 роках у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-5 КУпАП, винесено **32** постанови. У ЄДРСР виявлено та проаналізовано **31** рішення судів, які винесено і вони набрали законної сили протягом аналізованого періоду. **Серед них, зокрема:**

- **17** справ, які суд першої інстанції **закрив через відсутність події чи складу правопорушення;**
- **8** справ, у яких судом першої інстанції **накладено адміністративне стягнення;**
- **6** справ, у яких **особу не притягнуто до відповідальності у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.**

Таким чином, вибірка у межах встановленого методологією дослідження становить **97%**. В усіх випадках розглядалися справи щодо вчинення особою правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП.

Як показують статистичні дані та кількісний склад вибірки, правопорушення, передбачені ст. 172-5 КУпАП, **не є поширеними**. Аналіз судових рішень дає змогу припустити, що це може бути пов'язано зі складністю виявлення таких правопорушень та їх доказування. Крім того, на рівень виявлення цієї категорії правопорушень та притягнення осіб до відповідальності може впливати рівень їх корупціогенності, зокрема у випадках, якщо подарунком виступають нерухомі та цінні рухомі об'єкти, а також недостатній рівень обізнаності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про передбачені законодавством обмеження, коли особа, фактично приймаючи подарунок, не усвідомлює, що вчиняє правопорушення.

Загальна тенденція полягає в тому, що більшість справ (54,8 %) закрито судами на підставі п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення, у 25,8% випадках особу притягнуто до адміністративної відповідальності та лише 19,4% справ закрито на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП у зв'язку із закінченням на момент розгляду строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу.

У ЄДРСР виявлено одну справу, матеріали якої суд повернув на дооформлення, що вплинуло на її закриття у зв'язку із закінченням строків, протягом яких може бути накладено адміністративне стягнення.

У середньому від дня вчинення адміністративного правопорушення до дня надходження матеріалів до суду спливає **434** дні. Середня тривалість передачі до суду оформленого протоколу про адміністративне правопорушення становить **27** днів. Судовий розгляд справ у середньому триває **89** днів.

Таким чином, **найбільше часу забирає саме стадія перевірки** спеціально уповноваженим суб'єктом попередньо отриманої інформації про адміністративне правопорушення, збір і дослідження доказів, оформлення протоколу.

Ці тенденції виявляють загальну проблему попереднього розгляду спеціально уповноваженими суб'єктами матеріалів про правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП, збору та оцінки ними доказів, що буде детальніше розкрито нижче.

2. Аналіз підстав для повернення матеріалів на доопрацювання

З огляду на незначну кількість справ, у яких суд повертав матеріали на доопрацювання, **виявити певні тенденції неможливо**. Проте вони можуть бути помітні у разі системного вивчення підстав для повернення матеріалів на доопрацювання під час узагальнення дослідження судової практики в усьому комплексі аналізованих у цьому дослідженні справ. Крім того, у ЄДРСР міститься рішення суду першої інстанції по суті, в якому зазначається, що матеріали справи поверталися для доопрацювання, проте відповідну постанову у реєстрі не виявлено.

Згідно з дослідженими рішеннями матеріали справи про адміністративне правопорушення направлено для дооформлення та скерування до належного суду за клопотанням захисника. Суд констатував, що «під час оформлення адміністративних

матеріалів відносно ОСОБА_1 допущена помилка, зокрема не зазначено місце вчинення адміністративного правопорушення»¹.

3. Аналіз причин закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення

За період 2022-2024 років у ЄДРСР виявлено 6 постанов судів першої інстанції про закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення. Одне рішення скасовано апеляційним судом, а справу закрито у зв'язку з відсутністю події чи складу правопорушення, тому аналіз цієї справи буде включено до наступної частини цього розділу.

У середньому від дня вчинення правопорушення до дня винесення судом першої інстанції рішення по суті минає 700 днів, від дня вчинення правопорушення до дня отримання спеціально уповноваженими суб'єктами інформації про нього – 135 днів, від дня виявлення правопорушення до дня винесення рішення по суті – 276 днів, від дня надходження матеріалів справи до суду до дня винесення остаточного рішення – 172 дні. Протоколи про адміністративне правопорушення у середньому пересилаються до суду протягом 5 днів.

У трьох справах суди, обчислюючи строки, передбачені ст. 38 КУпАП, висновували, що днем виявлення слід уважати день, коли спеціально уповноважений суб'єкт отримав інформацію про вчинене адміністративне правопорушення.

У справі № 175/2185/23² матеріали надійшли до суду через 610 днів після вчинення правопорушення. У постанові суд зазначив, що справа призначалася до розгляду з 24.05.2023 до 14.09.2023 п'ять разів. Однак, за даними відкритих реєстрів і баз даних судової влади, встановити підстави перенесення судових засідань неможливо.

У справі № 367/245/22³ суд некоректно порахував строки, протягом яких особу можливо притягнути до відповідальності за адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-5 КУпАП (згідно з ч. 4 ст. 38 КУпАП – адміністративне стягнення може бути накладено **протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією, але не пізніше двох років з дня його вчинення**). Так, у мотивувальній частині рішення зазначено:

«... тобто на момент розгляду справи минуло *більше ніж шість місяців з дня його вчинення*, тому в силу ч. 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення відносно ОСОБА_1 застосувати не є можливим, а провадження по справі про адміністративне правопорушення підлягає закриттю, відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП».

При цьому суд у рішенні не вказує, який саме день він вважає днем виявлення правопорушення. З дня вчинення адміністративного правопорушення до дня винесення судом рішення у цій справі минуло 566 днів, протокол про адміністративне правопорушення надійшов до суду у день його складення – 13.01.2023, а остаточне рішення суду винесене 15.07.2023, тобто через шість місяців і три дні після цього.

Прокурор подав апеляційну скаргу на рішення суду першої інстанції, однак суд повернув її, посилаючись на положення ст. 287 КУпАП, згідно з яким постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, тобто у разі, якщо санкцією відповідної статті КУпАП передбачені заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Аналогічної помилки щодо розрахунків строку притягнення до адміністративної відповідальності припустився суд і у справі № 559/1755/21⁴. При

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106165495>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113675496>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105281235>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104140993>

цьому в постанові не зазначена ані дата вчинення адміністративного правопорушення, ані дата, яку суд вважає днем його виявлення. Від надходження матеріалів справи до суду до дня винесення рішення по суті минуло 276 днів. Встановити причини такого тривалого розгляду справи з відкритих реєстрів і баз даних судової влади неможливо.

4. Аналіз підстав для закриття справ через відсутність події чи складу правопорушення

Ця категорія постанов є найбільш численною серед наявних у ЄДРСР судових рішень у справах про притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 172-5 КУпАП.

Найбільш поширеними рішеннями у цій категорії справ є ті, у яких спеціально уповноважений орган не надав чітких і переконливих доказів, що подарунок був отриманий у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування¹. Проте диспозиція ч. 1 ст. 172-5 КУпАП має бланкетний характер, тому для встановлення усіх елементів складу правопорушення, що полягає у порушенні певних обмежень щодо одержання подарунків, важливо враховувати, що ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» встановлює не лише заборону одержувати подарунки у зв'язку з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а й обмежує вартість подарунка, що може бути отриманий у випадках, не пов'язаних із публічною діяльністю. Тому у разі відсутності ознак порушення заборон, встановлених ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції», варто також досліджувати наявність або відсутність ознак порушення обмежень, встановлених ч. 2 цієї ж статті.

В окремих випадках суд констатував, що факту одержання подарунка як такого не було, оскільки сторони надавали докази вчинення іншого цивільного правочину (грошова позика, яка підтверджувалася показаннями свідків і фактом повернення коштів, укладення договору купівлі-продажу – що підтверджувалося розписками продавця про отримання від покупця (посадової особи) грошових коштів).

Проте увагу варто звернути на рішення, в яких суди наводять інші мотиви констатації відсутності події чи складу правопорушення, посилаючись на норми цивільного права.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» **подарунок** – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які *надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової*.

У справі № 405/4571/24² суд констатує:

Як вбачається з досліджених судом доказів, між ОСОБА_1 та ОСОБА_2 було укладено усний договір безоплатного користування рухомим майном, який повною мірою відповідає вимогам законодавства в сфері укладення договорів. Посилання особи, яка склала протокол, на те, що безоплатність означає відсутність умови про оплату, характерної для відповідних цивільно-правових договорів, а тому договір, який укладено між ними, по суті є подарунком, суперечить нормам цивільного законодавства України.

З огляду на наведене, суд приходять до висновку, що особою, яка склала протокол, неправильно визначено правовий режим взаємовідносин між ОСОБА_1 та ОСОБА_2 як сторін договору дарування, адже між ними фактично було укладено договір безоплатного користування транспортним засобом (позички). Наслідком такого невірної визначення правового режиму взаємовідносин стало і помилкове визначення безоплатного права користування транспортним засобом як подарунку.

Аналогічна мотивація міститься у рішенні суду у справі № 522/10262/24³.

¹ Наприклад: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117418673>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115268899>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110854269>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108497464>;

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122393021>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121170896> - у ЄДРСР відсутня відмітка про набрання цим рішенням законної сили, однак з відомостей, наявних у реєстрі встановити причину цього неможливо.

На думку науковців, договір позички може виступати способом приховування фактичного одержання подарунка всупереч вимогам антикорупційного законодавства¹.

У справі № 180/384/22² суд, обґрунтовуючи своє рішення, посилається на сплив строку, протягом якого може бути накладене адміністративне стягнення, однак у резолютивній частині рішення констатує відсутність події чи складу адміністративного правопорушення.

У справах №№ 298/1285/24³, 757/15569/24-п⁴ суд констатував відсутність події чи складу правопорушення, посилаючись на те, що спеціально уповноважений орган у протоколі про адміністративне правопорушення та доданих матеріалах не надав обґрунтування мінімальної ринкової вартості предмета правопорушення, відповідно – не надав чітких і переконливих доказів того, що предмет був одержаний за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Окремої уваги заслуговують дві справи: № 285/4121/22⁵ і № 761/47282/23⁶.

У першій з них суд констатував відсутність події чи складу правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП, оскільки договір дарування згідно з рішенням цього ж суду № 285/4830/22 від 26.10.2022 було визнано договором купівлі-продажу. Проте суттєвою обставиною є те, що протокол про адміністративне правопорушення надійшов до суду 26.08.2022, а цивільний позов від дарувальника про визнання правочину удаваним *пізніше* – 22.09.2022.

У другій справі суд так само послався на попереднє рішення суду про визнання правочину удаваним від 24.11.2023 у справі № 359/10115/23. Також суд додає:

«Системний аналіз досліджених матеріалів справи (доказів) та наведених правових норм при застосуванні до правовідносин, що є предметом судового дослідження, вказує на те, що у ОСОБА_1 відсутні подія та склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП, що полягає в отриманні подарунку у вигляді житлового будинку та земельної ділянки на загальну суму 2 879 143,00 грн. Отже, при прийнятті подарунку у ОСОБА_1 був відсутній будь-який корисливий мотив, останній діяв з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для держави, суспільства, прав, свобод, інтересів та цілями, на досягнення яких спрямовані його дії.»

І хоча в цьому випадку протокол про адміністративне правопорушення був складений вже після набрання законної сили рішенням суду у цивільній справі (19.12.2023), проте, суттєвими є факти, що середня тривалість перевірки спеціально уповноваженим суб'єктом попередньо отриманої інформації про адміністративне правопорушення становить не менше чотирьох місяців, а цивільний позов був поданий лише за два місяці до вказаної дати – 11.10.2023.

Таким чином, у цих справах особи, які притягалися до адміністративної відповідальності, імовірно, у змові з дарувальниками зловживали інструментами захисту цивільних прав для уникнення відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією.

5. Аналіз справ, у яких особу притягнуто до адміністративної відповідальності

Як зазначалося вище, у ЄДРСР виявлено 8 справ, у яких на особу накладено адміністративне стягнення у виді штрафу. У чотирьох випадках суди призначали покарання

¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. С. 61.

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106453371>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120968367>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118984632>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107822135>

⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119035639>

на мінімально визначеному ч. 1 ст. 172-5 КУпАП рівні – 100 нмдг. У двох справах призначено штраф у максимальному розмірі – 150 нмдг, в одній – особа притягалася до відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 172-5 і частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП, тому відповідно до ч. 2 ст. 36 цього ж Кодексу на неї накладено стягнення у межах санкції ст. 172-7¹, а ще в одній справі особа притягалася до відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 172-4 і ч. 1 ст. 172-5 КУпАП, на неї накладено стягнення у межах санкції ст. 172-4².

У п'яти справах до осіб застосовано додаткове покарання у виді конфіскації подарунка. При цьому конфіскації підлягав подарунок у виді як транспортного засобу чи об'єкта нерухомості, так і грошових коштів на суму 3 517 грн.

У справі № 331/6675/23³ суд не застосував конфіскацію, оскільки на момент винесення постанови транспортний засіб, який був предметом дарування, відчужений та належить іншій особі, а тому, на думку суду, таке додаткове стягнення не може бути застосоване.

У справі № 694/237/22⁴ предметом дарування була квартира площею 30,7 кв. м (вартість за останньою грошовою оцінкою 66 251 грн), проте суд у постанові зазначив: «В якості пом'якшуючих відповідальність правопорушника обставин є щире каяття винного. Обтяжуючих відповідальність правопорушника обставин не вбачається. Враховуючи характер вчиненого правопорушення та особу порушника, вважаю, що для його перевиховання, стимулювання поваги до правил співжиття а також запобігання вчиненню нових правопорушень, достатнім є стягнення у виді штрафу без конфіскації подарунка.»

У контексті зауважень, викладених у попередній частині цього розділу, варто зазначити, що, обґрунтовуючи наявність у діянні особи усіх ознак складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП, суди констатують, що у разі встановлення порушення вимог ч. 2 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» потрібно встановити наявність причинно-наслідкових зв'язків між фактом одержання подарунка і здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування⁵.

Чотири постанови судів першої інстанції оскаржувались в апеляційному порядку. У трьох випадках рішення місцевих судів залишено без змін (в одній справі апеляційний суд звільнив правопорушника від сплати судового збору), одну постанову скасовано (суд констатував, що мав місце усний договір позики, а не дарування грошових коштів).

6. Деякі висновки щодо ст. 172-5 КУпАП

1. Спеціально уповноважені суб'єкти, оформлюючи протокол про адміністративне правопорушення, не завжди встановлюють зв'язок між фактом одержання подарунка і здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, що є важливою складовою правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП. Проте суди, констатуючи це, часто не встановлюють ознак порушення обмежень, визначених ч. 2 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції».

2. В окремих випадках спеціально уповноважені суб'єкти, на думку судів, не надають належного обґрунтування мінімальної ринкової ціни предмета правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП, що стає підставою для закриття справи через відсутність події чи складу правопорушення.

3. В окремих випадках є підстави припускати, що особи зловживали своїми

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122122290>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105691941>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116760920>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103663374>

⁵ Наприклад: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123701790>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115918733>

цивільними правами та механізмами захисту цивільних прав з метою уникнення відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Наприклад, договір позички чи безоплатного права користування може виступати способом приховування фактичного одержання подарунка.

Стаття 172-6 КУпАП

Порушення вимог фінансового контролю

Стаття 172-6 КУпАП передбачає:

ч. 1 – несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Санкція: штраф від 50 до 100 нмдг;

ч. 2 – неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані. Санкція: штраф від 100 до 200 нмдг;

ч. 3 – дії, передбачені частинами 1 або 2 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення. Санкція: 1) штраф від 100 до 300 нмдг, а також 2) конфіскація доходу чи винагороди та 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік;

ч. 4 – подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Санкція: 1) штраф від 1000 до 2500 нмдг.

1. Аналіз судової практики: загальні тенденції

Із досліджених **191** постанови за 2022-2024 роки, що містяться у ЄДРСР, судами здебільшого розглядалися справи за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП та лише **6** справ за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП і **17** справ за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, випадків притягнення до відповідальності за ч. 3 ст. 172-6 КУпАП не виявлено. За 2023 рік у ЄДРСР простежується значне зниження кількості облікованих постанов. Так, по Львівській області є лише **3** судових рішення, по Вінницькій, Житомирській, Закарпатській, Київській областях – по **1**, а по Запорізькій, Тернопільській та Чернівецькій – судові рішення взагалі **відсутні**.

Серед загальної кількості проаналізованих справ більшість рішень судів були про накладання стягнення у мінімальному розмірі, передбаченому санкцією відповідної частини ст. 172-6 КУпАП. У **16** справах судами встановлено малозначність діяння та застосовано усне зауваження до винних осіб.

Серед іншого, у **43** справах судами прийнято рішення про закриття провадження у зв'язку із закінченням строків накладання адміністративного стягнення, а у **13** – рішення про закриття провадження у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення. У **7** адміністративних провадженнях суд приймав рішення про повернення матеріалів справи до суб'єкта складення протоколу для належного оформлення.

Середній проміжок часу від дати вчинення адміністративного правопорушення до дати надходження матеріалів до суду становить **303** дні, від дати виявлення адміністративного правопорушення до дати надходження матеріалів до суду – **120** днів, а від дати надходження матеріалів до суду до дати винесення судового рішення – **182** дні.

При цьому суди, як правило, визначають дату вчинення чи дату виявлення адміністративного правопорушення лише у тих випадках, коли особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи її представник посилаються на ці обставини, обґрунтовуючи факт спливу строків накладання адміністративного стягнення. У рішеннях, як правило, зазначається період часу, коли особа повинна була подати декларацію, дата, коли вона її фактично подала, та дата складання протоколу. Проте, **яка саме з цих дат вважається моментом вчинення чи виявлення адміністративного правопорушення, суди, як правило, не зазначають.**

Відповідно до роз'яснень Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, викладених в інформаційному листі № 223-943/0/4-17, суди повинні звертати особливу увагу на з'ясування питання, чи не закінчилися на момент розгляду справи строки, передбачені ст. 38 КУпАП. Аналогічне роз'яснення міститься і у постанові ПВСУ від 25 травня 1998 року № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», де у п. 3 судам роз'яснено, що суди повинні звертати особливу увагу на з'ясування в конкретному окремому випадку, чи не закінчилися на момент розгляду справи встановлені ч. 4 ст. 38 КУпАП строки накладення адміністративного стягнення¹.

В апеляційному порядку переглядалися **71** постанов судів першої інстанції із загальної кількості досліджених (**191**), тобто 37,2%. Із них **24** постанови скасовано апеляційними судами (33,8%), **3** змінено (4,2%), інші – залишені без змін (62,0%).

2. Аналіз судової практики: постанови про накладання адміністративного стягнення

При вирішенні питання про визначення моменту вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з несвоєчасним поданням без поважних причин декларації, суди, як правило, визначають його відповідно до дати, **коли особа фактично подала декларацію** особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація).

Так, у постанові Суворовського районного суду м. Одеси від 21.01.2022 у справі № 523/14995/21 суд вказує.

«Зазначену декларацію за 2019 рік ОСОБА_1 зобов'язаний був подати до 00 год. 00 хв. 01.06.2020, шляхом заповнення відповідної форми на офіційному вебсайті НАЗК. Згідно з відомостями з Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларацію за 2019 рік ОСОБА_1, подав 03.07.2020 о 13 год. 36 хв. Датою вчинення адміністративного правопорушення є дата фактичного подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто з 03.07.2020 року, а датою виявлення правопорушення є дата складання протоколу, а саме: 11.08.2021 року, тобто з моменту з'ясування всіх необхідних даних для встановлення ознаки складу правопорушення за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП.»².

В інших ситуаціях суди прямо не зазначають дату вчинення адміністративного правопорушення, про що можна зробити висновок через аналіз формулювання обвинувачення.

«Особа несвоєчасно 02.06.2020, без поважних причин, подав шляхом заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства з питань запобігання корупції щорічну декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави та місцевого самоврядування за 2019 рік, чим порушив вимоги ч. 1 ст. 45, п. 2-1 розділу XIII Закону України «Про запобігання корупції» та вчинив правопорушення, пов'язане з корупцією, відповідальність за яке передбачено ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, а саме: несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»³.

При визначенні моменту виявлення адміністративного правопорушення суди найчастіше **пов'язують його із датою складання протоколу про адміністративне правопорушення.**

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98#Text>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102779245>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109918037>

Наприклад, Дніпровський апеляційний суд у рішенні від 29.03.2022 у справі № 188/1798/21 погоджується із висновком суду 1 інстанції та зазначає таке.

«Як слідує з матеріалів справи, датою виявлення адміністративного правопорушення є день складання уповноваженою законом особою протоколу про адміністративне правопорушення № 1207 від 16.12.2021 року»¹.

Іншим прикладом може слугувати висновок Ленінського районного суду м. Дніпропетровська, викладений у постанові від 31.03.2023 по справі № 205/1983/23.

«Як слідує з матеріалів справи, датою вчинення адміністративного правопорушення слід вважати день несвоєчасного подання ОСОБА_1 декларації, а саме 03.03.2021 року, датою виявлення адміністративного правопорушення є день складання уповноваженою законом особою протоколу про адміністративне правопорушення, а саме 08.02.2023 року, тобто на момент розгляду 31.03.2023 року строки притягнення до адміністративної відповідальності не сплили.»².

При цьому суди іноді пояснюють свою позицію посиланням на роз'яснення НАЗК, викладеним у листі до Генерального прокурора України від 21.03.2019 № 44-06/21566/19 року та відповідно до якого *«моментом виявлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, слід вважати момент, коли особа, уповноважена на складання протоколу, здобула можливість за участі особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, здійснити дії, визначені частинами 2-4 статті 256 КУпАП»³.*

Іноді суди посилаються на аналогічні роз'яснення Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності від 11 вересня 2018 року за вих. № 04/18/10-1584, відповідно до яких протокол про адміністративне правопорушення складається не пізніше 24 годин з моменту виявлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (ст. 254 КУпАП), при цьому моментом виявлення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, слід вважати момент, коли особа, уповноважена на складання протоколу, здобула можливість за участі особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, здійснити дії, визначені частинами 2-4 ст. 256 КУпАП. Зокрема, таким моментом може бути прибуття особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, на запрошення/виклик до органу або посадової особи для складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Однак висновки, викладені у листах НАЗК чи Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, мають для суду лише **рекомендаційний характер**.

Інші суди визначають днем виявлення адміністративного правопорушення день отримання спеціально уповноваженим органом інформації про можливе вчинення адміністративного правопорушення.

Шевченківський районний суд м. Києва у постанові від 10.01.2022 у справі № 761/40218/21 зазначає: *«Суд не може погодитися з позицією прокурора та уповноваженої особи, яка склала протокол про адміністративні правопорушення, що датою виявлення вчинених ОСОБА_1 адміністративних правопорушень є дата складання протоколу, тобто момент встановлення всіх необхідних ознак складу правопорушення, та в цій частині погоджується з думкою захисника, оскільки чинне законодавство жодним чином не пов'язує момент фіксації правопорушення у протоколі з моментом, коли особі стало відомо (чи могло бути відомо) про вчинення адміністративного правопорушення. Сам факт виявлення адміністративного правопорушення не є тотожним факту складання протоколу. Це різні юридичні факти: виявлення факту адміністративного правопорушення – це отримання органом, уповноваженим на складання відповідного протоколу, відомостей про*

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103819962>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110080927>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106070417>

вчинення такого правопорушення та особу, яка його вчинила. Водночас складання протоколу про адміністративне правопорушення є процесуальним наслідком факту виявлення, – це процесуальні дії суб'єкта владних повноважень, які спрямовані на фіксацію адміністративного правопорушення.

Тобто, момент виявлення адміністративного правопорушення та його фіксація в результаті заходів, проведених уповноваженим органом (посадовою особою), спрямованих на встановлення обставин справи про адміністративне правопорушення, є двома різними юридичними фактами.»¹.

У цьому рішенні суд керується висновком, що міститься у постанові ВС у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного адміністративного суду від 28 лютого 2019 року у справі № 149/2498/17, де зазначено: *«Початок перебігу строку накладення адміністративного стягнення слід пов'язувати з днем виявлення правопорушення саме органом, який уповноважений на складання відповідного протоколу про адміністративне правопорушення, як початкового етапу процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Днем виявлення правопорушення слід вважати день, коли до уповноваженого органу надійшли будь-які відомості про можливе вчинення адміністративного правопорушення.»².*

Загалом суди визначають такі можливі моменти виявлення адміністративного правопорушення:

- 1) дата виявлення правопорушення органом, уповноваженим на складання протоколу (Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України);
- 2) дата надходження повідомлення від НАЗК до уповноваженого органу зі складання протоколу;
- 3) дата відправлення повідомлення до НАЗК від уповноваженого підрозділу з антикорупційної діяльності за місцем роботи правопорушника;
- 4) дата подання декларації.

Роздільнянський районний суд Одеської області у постанові від 25.05.2022 по справі № 511/162/22 зазначає: *«В матеріалах справи наявний запит Одеського управління Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України від 02.11.2021 року. У вказаному запиті зазначаються відомості щодо можливого порушення особою вимог фінансового контролю. Таким чином, слід вважати, що днем виявлення правопорушення є дата направлення такого запиту, а саме: 02.11.2021 року. Тобто, саме із зазначеної дати слід починати відрахування відповідного строку для притягнення особи до адміністративної відповідальності»³.*

В іншій справі № 947/24781/23 Київський районний суд міста Одеси у своїй постанові від 11.09.2023 зазначає, що: *«З матеріалів справи вбачається, що факт несвоєчасного подання декларації ОСОБА_3 було виявлено Національним агентством з питань запобігання корупції 18.11.2021 року, про що листом від 14.02.2022 року був повідомлений Департамент внутрішньої безпеки Одеського управління Національної поліції, який останній отримав 16.02.2022 року.»⁴.*

Інший підхід застосований Іллічівським міським судом Одеської області у справі № 501/3892/21. Відповідно до обставин справи: *«05.04.2021 р. уповноважений з антикорупційної діяльності ДП «МТП «Чорноморськ» встановив факт неподання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме після звільнення за 2020 рік ОСОБА_1, після чого 31.05.2021 р. Національна поліція отримала повідомлення НАЗК від 24.05.2021 р., що ОСОБА_1*

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102629601>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80168681>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104551373>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113351106>

несвоєчасно подала декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Суд виходить з того, що встановлення факту неподання в строк декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (05.04.2021 р.) є моментом виявлення адміністративного правопорушення, після чого уповноважені органи збирали докази на доведення винуватості особи після виявлення правопорушення.»¹.

Поряд із цим Дніпровський апеляційний суд у постанові від 31.10.2024 у справі № 204/8624/24 визначає момент виявлення адміністративного правопорушення із дати подання електронної декларації: «Щодо дати виявлення правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, слід вважати день опублікування відповідної декларації на офіційному вебсайті НАЗК, тобто у передбаченому законом спеціальному для контролювання майнового стану суб'єктів відкритому джерелі, належному до того ж антикорупційному правоохоронному органу.»².

Відповідно до правового висновку Верховного Суду від 28.02.2019 у справі № 149/2498/17 «днем виявлення правопорушення слід вважати день, коли до уповноваженого органу надійшли будь-які відомості про можливе вчинення адміністративного правопорушення»³.

Іноді суди приймають рішення про закриття провадження у справі у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення, однак у самому рішенні не визначають, яку дату слід вважати моментом виявлення адміністративного правопорушення. Такий підхід може вказувати на недостатню вмотивованість такої категорії судових рішень.

Для прикладу можна навести постанову Богунського районного суду м. Житомира від 04.04.2023 у справі № 295/17317/21, у якій суд зазначає: «Оскільки з дня виявлення вчиненого ОСОБА_1 правопорушення пройшло більше 6-ти місяців, то справа підлягає закриттю»⁴.

Суди не завжди обґрунтовують застосування мінімального розміру адміністративного стягнення, передбаченого санкцією відповідної частини ст. 172-6 КУпАП: за ч. 1 – 50 нмдг, за ч. 2 – 100 нмдг, за ч. 4 – 1000 нмдг. Більше того, по майже всіх проаналізованих рішеннях судами не призначались стягнення у розмірі, вищому від найнижчої межі.

У судових постановках, як правило, міститься вказівка на наявність чи відсутність пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин і типово формулювання: «Враховуючи вище викладені обставини, характер вчиненого правопорушення, особу правопорушника, суд вважає, що є підстави для застосування до нього адміністративного штрафу, зазначеного у санкції інкримінованого адміністративного правопорушення»⁵, «При накладенні на ОСОБА_1 стягнення, суд керується положеннями ст. 33 КУпАП, а тому враховує характер вчиненого правопорушення, її особу, ступінь вини. Обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, суддею не встановлено»⁶.

Виявлено лише два випадки застосування судом штрафу у розмірі 70 нмдг за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП⁷ та 200 нмдг за ч. 2 цієї статті⁸. Із тексту відповідних судових рішень можна

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102525389#>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122937068>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80168681>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110121369>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102500572>

⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104016061>

⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120161466>

⁸ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104169819>

припустити, що рішення суд приймав у зв'язку із тим, що мала місце повторність вчинення адміністративного правопорушення, хоча аргументація щодо застосування до правопорушника визначеного розміру штрафу саме на цій підставі у відповідних рішеннях не наводиться. Вказане дає підстави припустити, що суди при прийнятті рішень не повно визначають вплив обставин справи на індивідуалізацію відповідальності.

Однак існують і випадки, коли суди при вирішенні справи приймали рішення щодо малозначності вчиненого адміністративного правопорушення та застосування до винної особи замість штрафу усного зауваження. Серед встановлених судами обставин вчинення адміністративного правопорушення, що є ознаками малозначності діяння, на думку судів, є:

- незначний термін прострочення подання декларації;
- подання виправленої декларації;
- щире розкаяння;
- єдиним джерелом доходу особи є пенсія;
- особа вперше притягається до адміністративної відповідальності;
- необізнаність особи про необхідність подання декларації у зв'язку зі звільненням з роботи та проживанням у сільській місцевості.

Наприклад, Ужгородський міськрайонний суд Закарпатської області у справі № 308/13589/21 обґрунтовує прийняте рішення так: *«Враховуючи незначний термін прострочення подачі декларації, а також те, що ОСОБА_2 до адміністративної відповідальності притягується вперше, щиро розкалася, її дії не заподіяли істотної шкоди державним та суспільним інтересам, не порушили прав, свобод та інтересів інших осіб, вважаю, що застосування такого виховного заходу, як усне зауваження буде достатнім для досягнення визначеної ст. 23 КУпАП мети виховного впливу та запобігання вчинення нових правопорушень.»*¹.

Іноді такі рішення приймають й апеляційні суди.

*«Суд апеляційної інстанції враховує дані про особу ОСОБА_1, зокрема те, що він вперше притягається до адміністративної відповідальності, та фактичні обставини вчинення адміністративного правопорушення. Апеляційний суд звертає увагу на те, що ОСОБА_1 є пенсіонером, а пенсія є єдиним джерелом його існування. Раніше до адміністративної відповідальності не притягувався. Тому, незважаючи на наявність формального складу адміністративного правопорушення, у матеріалах справи відсутні дані про те, що діями ОСОБА_1 спричинено велику шкоду та завдано значних збитків державним чи суспільним інтересам»*².

Іншим прикладом може слугувати постанова Бородянського районного суду Київської області від 15.11.2024 у справі № 939/2863/24, по якій суд, приймаючи рішення про малозначність вчиненого діяння, мотивував це необізнаністю особи щодо необхідності подання декларації після відновлення декларування у 2023 році, оскільки вона проживає у сільській місцевості та могла не знати про зміни законодавства та необхідність подання декларації.

«Оглянувши матеріали справи та враховуючи обставини вчинення правопорушення, так як з початком воєнного стану в Україні в лютому 2022 року було призупинене обов'язкове подання електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, Закон України «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» від 20.09.2023 р. № 3384-IX було оприлюднено 11 жовтня 2023 року та він набрав чинності 12 жовтня 2023 року, в той час, як ОСОБА_1 вже звільнився з роботи, проживаючи в сільській місцевості та непрацюючи, він дійсно міг не знати про зміни законодавства та необхідність подання декларації, вважаю за

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102708665>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103891966>

можливе у зв'язку із малозначністю вчиненого правопорушення обмежитися усним зауваженням, а провадження у справі закрити.»¹

Такий підхід порушує конституційну засаду, викладену у ч. 2 ст. 68 Конституції України, відповідно до якої незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності².

Мають місце і випадки, коли суд приймає рішення про малозначність вчиненого адміністративного правопорушення, однак у самій постанові не наводить обґрунтувань прийнятого рішення.

Суворовський районний суд міста Одеси у постанові від 03.05.2023 у справі № 523/6514/23 зазначив, що: *«В даній конкретній справі, з огляду на її фактичні обставини та особу правопорушниці застосування положень ст. 22 КУпАП, буде необхідним та достатнім для досягнення визначеної ст. 23 КУпАП мети, а саме виховного впливу та запобігання вчиненню нових правопорушень. При цьому зазначена норма закону не містить будь-якого переліку умов або обставин, наявність яких дозволила би визначити малозначність правопорушення, а також застережень щодо неможливості її застосування до окремих складів адміністративних правопорушень, окрім як до тих, що визначенні в примітці до ст. 22 КУпАП»³.*

У КУпАП відсутнє визначення поняття **«малозначність правопорушення»** та його ознаки. Не розкрито вказане поняття й у судовій практиці. Тому у кожному конкретному випадку орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, самостійно вирішує питання про визнання діяння малозначним. Однак при цьому наведення обставин, які дають змогу прийняти таке рішення, є необхідним з огляду на загальну вимогу обґрунтованості судового рішення. Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України дає визначення малозначності як формальної категорії, відповідно до якої шкода, заподіяна суспільним інтересам, є настільки малою, що діяння хоча й має формальні ознаки правопорушення, але не може бути назване суспільно шкідливим і не потребує застосування адміністративного стягнення (висновок від 11 лютого 2020 р. до проєкту Закону № 1231-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху»)⁴. У зв'язку із цим необхідно надати роз'яснення судам щодо можливого типового переліку обставин, які характеризують у певних випадках діяння, передбачене ст. 172-6 КУпАП, як малозначне.

3. Аналіз судової практики: постанови про закриття адміністративного провадження

Рішення про закриття адміністративного провадження за ст. 172-6 КУпАП приймалися судами з **трьох підстав**:

- 1) відсутність складу адміністративного правопорушення;
- 2) перевірка декларації не уповноваженим законом органом;
- 3) спливу строку накладення адміністративного стягнення.

Суди встановлювали **відсутність складу адміністративного правопорушення**, зокрема, через те, що законом не встановлено точний строк подання декларації.

Жовтневий районний суд м. Кривого Рогу Дніпропетровської області у постанові від 12.01.2022 у справі № 212/11486/21 дійшов висновку, що 20-денний термін подання декларації типу «перед звільненням» на момент виникнення спірних правовідносин на момент вчинення адміністративного правопорушення не був

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123023162>

² <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110654417>

⁴ <https://bit.ly/3ESMGFG>

визначений на рівні закону, а лише у Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженому наказом НАЗК від 10.06.2016 № 3. У зв'язку із цим положення цієї постанови не можуть бути застосовані при вирішенні справи. Зокрема, на думку суду, «для кваліфікації діяння за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП необхідним є встановлення несвоєчасності подання декларації, тобто подання поза строком, **визначеним законом**, а відсутність законодавчо визначеного терміну подання декларації після припинення особою діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, унеможлиблює безумовну констатацію несвоєчасності такого подання.»¹.

Такого ж висновку дійшов і Комінтернівський районний суд Одеської області у постанові від 08.02.2023 у справі № 504/63/23: «Відсутність визначеного в Законі «Про запобігання корупції» терміну подання декларації в разі припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, унеможлиблює безумовну констатацію несвоєчасності такого подання.»².

Дійсно, що стосується вказаних судових справ, то на момент вчинення адміністративного правопорушення Законом «Про запобігання корупції» не було визначено строк подання декларації типу «перед звільненням» (ч. 2 ст. 45).

Такий порядок було визначено у п. 2 ч. 5 розділу II Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого рішенням НАЗК від 10 червня 2016 року № 3. Згідно з цим Порядком «декларація перед звільненням, відповідно до абз. 1 ч. 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції», подається **не пізніше 20 робочих днів** з дня припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншої діяльності, зазначеної у п.п. «а», «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону»³.

Згодом НАЗК затвердило інший Порядок заповнення та подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (наказ від 23.07.2021 № 449/21), де у п. 2 частини 2 розділу 2 встановлено інші правила та строки подання декларацій, зокрема вказано, що декларація при звільненні подається відповідно до абзацу першого ч. 2 ст. 45 Закону **не пізніше 30 календарних днів** з дня припинення діяльності.

Пізніше 30-денний строк подання декларації типу «перед звільненням» введено Законом від 20.09.2023 № 3384-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану»⁴.

Відсутність визначених строків подання декларації впливає на якість закону та реалізацію засади правової визначеності. Так, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями. Конституційний Суд у рішенні від 30 травня 2001 року у справі № 1-22/2001 за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, частин 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 КУпАП (справа про відповідальність юридичних осіб) зазначив, що ці питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами⁵.

Оскільки строк подання декларації при кваліфікації за ст. 172-6 КУпАП має вирішальне значення для кваліфікації дій особи та визначення, чи є таке діяння взагалі

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102572879>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108865615>

³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16#Text>

⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#n32>

⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text>

правопорушенням, це питання має засадничий характер. А тому й практика судів щодо закриття адміністративного провадження з цих підстав є обґрунтованою.

Іншим прикладом рішення суду про закриття адміністративного провадження може бути ситуація, коли **перевірку декларації здійснював не уповноважений законом орган.**

Інгулецький районний суд міста Кривого Рогу Дніпропетровської області у постанові від 13.01.2022 у справі № 213/4139/21 дійшов висновку: *«З матеріалів адміністративної справи вбачається, що перевірка відносно ОСОБА_1 проводилась працівниками Управління стратегічних розслідувань НПУ в Дніпропетровській області, які збирали докази, робили запити, відбирали пояснення і в подальшому склали відносно ОСОБА_1 протокол про адміністративне правопорушення за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП. Однак, відповідно до законодавства, Департамент стратегічних розслідувань Національної поліції України не відноситься до суб'єктів, які наділені правом перевірки своєчасності подання декларацій. Такими повноваженнями наділені виключно працівники НАЗК. Посадовці Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України, відповідно до ч. 2 ст. 51-2 Закону України «Про запобігання корупції», вправі виключно у випадку встановлення факту неподання декларації, після отримання письмового повідомлення із НАЗК, як спеціального уповноваженого суб'єкту у сфері протидії корупції, на підставі отриманих матеріалів, скласти протокол про адміністративне правопорушення.»¹*

У цій справі суд дійшов правильного висновку, що здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема щодо своєчасності, достовірності і повноти відомостей, зазначених суб'єктом декларування у деклараціях, належить до виключної компетенції НАЗК. Так, згідно з п. 7-1 ч. 1 ст. 11 Закону «Про запобігання корупції» до повноважень НАЗК належить контроль та перевірка таких декларацій.

У ч. 2 ст. 51-1 Закону «Про запобігання корупції» зазначено, що НАЗК проводить повну перевірку декларацій. Згідно з ч. 2 ст. 51-2 цього ж Закону, якщо за результатами контролю встановлено, що суб'єкт декларування не подав декларацію, НАЗК письмово повідомляє такого суб'єкта про факт неподання декларації, і суб'єкт декларування повинен протягом десяти днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію в порядку, визначеному ч. 1 ст. 45 Закону.

Вказане кореспондується із правилами, викладеними у Порядку проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженому наказом НАЗК від 29.01.2021 № 26/21², відповідно до п. 5 розділу VI якого у разі виявлення за результатами проведення повної перевірки ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, складення протоколу щодо якого віднесено до компетенції інших органів, уповноважена особа, яка проводила повну перевірку, упродовж 5 робочих днів з наступного робочого дня за днем погодження довідки складає та підписує відповідний обґрунтований висновок щодо виявлення ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, у двох примірниках.

Після погодження обґрунтованого висновку його затверджує Голова або заступник Голови НАЗК. Затверджений обґрунтований висновок разом із відповідними матеріалами засобами поштового зв'язку надсилається іншим відповідним спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Таким чином, право на складання протоколу у посадових осіб Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України виникає з моменту отримання відповідного висновку НАЗК.

Іноді суди приймають рішення про закриття провадження, встановивши відсутність

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102573878>

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text>

умислу у діях особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Так, у постанові Подільського районного суду м. Києва від 11.01.2022 у справі № 758/16404/21 особа подала декларацію у строк, передбачений законодавством, однак зазначивши при її поданні неправильний тип, що є суто механічною помилкою.

Суд встановив, що: *«Несвоєчасна подача ОСОБА_1 декларації була обґрунтована певними обставинами, особою вживалися всі заходи щодо своєчасного подання декларації, він був впевнений в своєчасній і успішній подачі декларації, але через технічну помилку йому не вдалося це зробити вчасно, що і призвело до несвоєчасної подачі декларації. Таким чином, аналізуючи зібрані у справі докази у їх сукупності, суд дійшов висновку, що будь-які докази того, що ОСОБА_2 діяв умисно, усвідомлював протиправний характер своїх дій, який посягає на встановлений правопорядок, в матеріалах справи про адміністративне правопорушення відсутні»¹. У цій справі суд встановив, що «Згідно з даними роздруківок з сайту Єдиного державного реєстру декларацій (а.с. 13-19) ОСОБА_1 подав декларацію особи, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування за 2020 рік із типом «кандидата на посаду» 18.03.2021 о 19 год. 44 хв. В подальшому, ОСОБА_1 повторно подав декларацію із типом «щорічна» 09.06.2021 об 11 год. 14 хв. Дослідивши обидві декларації, суд дійшов висновку щодо їх ідентичності та відсутності розбіжностей між ними, які зазначив ОСОБА_1 у своїх письмових та наданих в судовому засіданні поясненнях». У судовому засіданні особа надала пояснення, що при першій подачі декларації випадково визначила її тип як «кандидата на посаду», хоча фактично подавала річну декларацію. За відсутності у справі інших доказів, які б вказували на умисний характер дій особи, суд дійшов обґрунтованого висновку, щодо відсутності у її діях складу адміністративного правопорушення.*

Правильною видається практика судів щодо прийняття рішення про відсутність складу адміністративного правопорушення у ситуаціях, коли особа невчасно подала декларацію типу «перед звільненням» на тій підставі, що факт звільнення особи було визнано незаконним у судовому порядку.

Святошинський районний суд міста Києва у постанові від 21.05.2024 у справі № 759/5369/24 зазначив: *«Таким чином, в суді доведена відсутність легітимних підстав для звільнення ОСОБА_1 20 жовтня 2023 року зі служби в поліції відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію» (у зв'язку з реалізацією дисциплінарного стягнення у вигляді звільнення зі служби). Відсутність таких підстав нівелює обов'язок останнього подавати декларацію через звільнення із служби в контексті вимог фінансового контролю. Особа, звільнення якої зі служби визнано незаконним, не може бути і суб'єктом відповідальності за наслідки такого свого незаконного звільнення»².*

Щодо закриття адміністративного правопорушення на підставі **спливу строку накладення адміністративного стягнення** суди, визначивши момент виявлення адміністративного правопорушення, роблять змістовно типовий висновок: *«Враховуючи вищенаведене, оскільки на момент прийняття оскаржуваної постанови, встановлений ч. 4 ст. 38 КУпАП строк для накладення адміністративного стягнення вже сплив, провадження по вказаній адміністративній справі підлягало закриттю на підставі п. 7 ст. 247 КУпАП»³.*

Як вже зазначалось раніше, суди не завжди досліджують момент виявлення адміністративного правопорушення, що іноді призводить до судової помилки.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102524628>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119171946>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106428126>

Великоберезнянський районний суд Закарпатської області у постанові від 19.01.2022 у справі № 298/746/21 зазначає дату складання протоколу про адміністративне правопорушення – 30.06.2021¹.

Якщо рахувати 6-місячний строк накладання адміністративного стягнення навіть від цієї дати, а не від дати виявлення адміністративного правопорушення, то на момент розгляду справи у суді (10.01.2022) він сплив.

Такі ж ситуації простежуються і у судових рішеннях за інші періоди.

Наприклад, Лохвицький районний суд Полтавської області у постанові від 13.02.2023 у справі № 538/201/22 прийняв рішення про притягнення до адміністративної відповідальності особи за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП².

Однак при цьому не врахував факт спливу строків накладання стягнення. За умовами справи протокол про адміністративне правопорушення був складений 15.02.2022, тоді як рішення суду винесено 13.02.2023, тобто майже через рік.

4. Аналіз судової практики: постанови про повернення матеріалів справи до суб'єкта складення протоколу для належного оформлення

Іноді суди приймали рішення про повернення матеріалів справи для належного оформлення через неповноту складеного протоколу чи інші порушення вимог до його змісту, визначених у ст. 256 КУпАП. Наприклад, «не повно зазначено відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, а саме в графі «місце роботи, посада» стоїть прочерк та не зазначено про місце роботи та посаду ОСОБА_1»³, «протокол про адміністративне правопорушення складено у відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, про що свідчить відсутність підпису цієї особи, або відповідного запису у разі відмови порушника від підписання протоколу»⁴, «складення протоколу неуповноваженим підрозділом Національної поліції, коли, як згідно з наказом МВС від 23.10.2019 № 1077, повноваженням щодо складання адміністративних протоколів за ст. 172-6 КУпАП наділені співробітники Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України»⁵.

Така практика відповідає висновкам Верховного Суду України, сформульованим у ч. 5 п. 24 постанови ПВСУ від 23.12.2005 № 14 «Про практику застосування судами України законодавства в справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті»: «Визнати правильною практику тих суддів, які вмотивованими постановами повертають протоколи про адміністративні правопорушення, складені не уповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, відповідному правоохоронному органу для належного оформлення.»⁶

Повертались судами протоколи і з інших підстав, наприклад, через неправильно вказану дату вчинення адміністративного правопорушення в протоколі. У цій ситуації суд дійшов правильного висновку, що цей факт суттєво впливає на обрахування строків накладання адміністративного стягнення⁷.

Якщо незазначення місця роботи чи посади правопорушника або неточне зазначення дати вчинення адміністративного правопорушення можуть розглядатися як технічна помилка

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102648250>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108942198>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102749710>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102400388>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/102968840>

⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05#Text>

⁷ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113147241>

особи, уповноваженої на складання протоколу про адміністративне правопорушення, то складання протоколу за відсутності особи, що притягається до адміністративної відповідальності, чи його складання не уповноваженою особою є істотним порушенням, що може впливати на права особи та бути підставою для закриття провадження у справі.

Направлення неналежно оформлених матеріалів на доопрацювання може негативно впливати на забезпечення рівності сторін учасників процесу, а тому не повинно застосовуватись у всіх випадках виявлення судом недоліків у протоколах.

Протокол про вчинення адміністративного правопорушення є процесуальним документом та джерелом доказів, який посвідчує результат проведення процесуальних дій, розслідування щодо можливого вчинення особою адміністративного правопорушення. Тому, якщо такий протокол складається неуповноваженою особою, це може вказувати на недопустимість отриманих доказів. Так само це стосується і випадків складання протоколу за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, що може також порушувати її право на справедливий суд.

У цьому контексті слід згадати, що положення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод із урахуванням практики її застосування ЄСПЛ поширюється також на справи про притягнення особи до адміністративної відповідальності, про що зазначає ЄСПЛ у низці своїх рішень (Lutz v. Germany, § 182¹; Schmutz v. Austria²; Malige v. France³), на які у своїй практиці обґрунтовано посилаються окремі національні суди⁴.

Наприклад, Комінтернівський районний суд Одеської області у постанові від 08.02.2023 у справі № 504/63/23 посилається на практику ЄСПЛ у справах «Малофєєва проти Росії» («Malafeyeva u. Russia», рішення від 30 травня 2013 року, заява № 36673/04) та «Карелін проти Росії» («Karelin u. Russia» заява № 926/08, рішення від 20 вересня 2016 року), зазначаючи, що «у випадку, коли викладена в протоколі фабула адміністративного правопорушення не відображає всіх істотних ознак складу правопорушення, суд не має права самостійно редагувати її, а так само не може відшукувати докази на користь обвинувачення, оскільки це становитиме порушення права на захист (оскільки особа не може належним чином підготуватися до захисту) та принципу рівності сторін процесу (оскільки особа у такому випадку має захищатися від обвинувачення, яке підтримується не стороною обвинувачення, а фактично судом)»⁵.

5. Аналіз судової практики: апеляційний перегляд

Підставами для скасування апеляційними судами постанов судів першої інстанції переважно є:

- 1) спливі строків накладання адміністративного стягнення;
- 2) відсутність складу адміністративного правопорушення;
- 3) неправильне застосування норм матеріального права.

Апеляційні суди, як правило, визнають неправильною практику судів першої інстанції щодо прирівнювання дня виявлення адміністративного правопорушення до дня складання протоколу.

Одеський апеляційний суд у справі № 511/162/22 встановив, що у цій справі «днем виявлення правопорушення є дата направлення повідомлення Національного агентства про факт неподання чи несвоєчасного подання декларацій осіб,

¹ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57531%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57531%22]})

² [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-57945%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-57945%22]})

³ <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58236>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108865615>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108865615>

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, від 21 липня 2021 року № 53/316»¹.

Прикладом скасування постанови суду першої інстанції на підставі відсутності складу адміністративного правопорушення є рішення Миколаївського апеляційного суду у справі № 490/9295/21, у якому суд посилається на відсутність умислу у діях особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Згідно з обставинами справи «Особа у декларації за 2020 рік задекларувала дохід від продажу автомобіля. Однак, при заповненні декларації здійснив помилку та відобразив факт продажу автомобіля у розділі 14 декларації «Видатки та правочини суб'єкта декларування», а не у розділі 11 «Доходи, у тому числі подарунки». Як зазначається у постанові апеляції, суд першої інстанції не дослідив вказані пояснення особи та обставини, які вказують на відсутність умислу у діях особи.»².

Правильною є практика судів за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП щодо визначення **відсутності у діях особи складу адміністративного правопорушення** на підставі того, що у поданій декларації вартість майна перевищує максимальний поріг, визначений у абзаці 3 примітки до ст. 172-6 КУпАП (у редакції, що діяла на момент вчинення адміністративного правопорушення, межа становила 100-250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб). У зв'язку із цим був наявний склад кримінального правопорушення.

Черкаським апеляційним судом у справі № 691/147/22 встановлено: «У протоколі про адміністративне правопорушення особі ставиться у вину те, що вона відобразила недостовірні відомості у «щорічній» декларації за 2019 рік на суму, яка відрізняється від достовірних, – 528 284 грн 82 коп., що перевищує 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб станом на 01.01.2020»³.

Згідно з обставинами справи, станом на момент подання особою щорічної декларації за 2019 рік, тобто 13.03.2020, у примітці до ст. 172-6 КУпАП передбачалось, 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.

У декларації особою було зазначено недостовірні відомості, які майже на 3000 грн перевищують граничний поріг у 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

За таких обставин суд дійшов висновку, що у діях особи відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 4, відповідно до примітки до ст. 172-6 КУпАП. На момент вчинення правопорушення чинною була ст. 366-1 КК України, яка передбачала кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

Хоча апеляційний суд у цій ситуації дійшов правильного висновку, однак у своєму рішенні не дослідив конкуренцію ст. 172-6 КУпАП та ст. 366-1 КК відповідно до обставин справи і констатував лише відсутність складу адміністративного правопорушення

У цій же справі суд першої інстанції – Городищенський районний суд Черкаської області у рішенні від 15.02.2022 не врахував, що при вирішенні справи слід застосовувати редакцію ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, яка діяла на момент вчинення адміністративного правопорушення, а не на момент складання адміністративного

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106428126>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106815916>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104494615>

протоколу. Адміністративна відповідальність за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП настає у разі, якщо недостовірні відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, а не на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб¹.

Переглядаючи рішення суду першої інстанції, Черкаський апеляційний суд у постанові від 24.05.2022 дійшов обґрунтованого висновку, що *«питання темпоральної дії (дії у часі) закону про відповідальність за адміністративні правопорушення врегульоване положеннями ст. 8 КУпАП, згідно з якими особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. Закони, які пом'якшують або скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих законів. Закони, які встановлюють або посилюють відповідальність за адміністративні правопорушення, зворотної сили не мають. Проведення в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі закону, що діє під час і за місцем розгляду справи про правопорушення.»*².

6. Деякі висновки щодо ст. 172-6 КУпАП

1. Практика прийняття рішень про закриття адміністративного провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення є недосконалою, що пов'язано із неоднозначністю підходів до визначення моменту вчинення та виявлення адміністративного правопорушення і призводить до помилок при обчисленні строків накладання адміністративного стягнення.

2. У середньому час від дати вчинення адміністративного правопорушення до дати надходження матеріалів до суду становить 303 дні, від дати виявлення адміністративного правопорушення до дати надходження матеріалів до суду – 120 днів, а від дати надходження матеріалів до суду до дати винесення судового рішення – 182 дні. Отже, наявною є проблема оперативності виявлення та розгляду цієї категорії справ про адміністративні правопорушення, що негативно впливає на дотримання розумності строків судочинства, передбачених ст. 6 ЄКПЛ, та підвищує ризик уникнення особою відповідальності у зв'язку зі спливом строків накладання адміністративного стягнення.

3. Найбільш поширеною підставою для скасування апеляційними судами постанов судів першої інстанції є вплив строків накладання адміністративного стягнення. Іншими підставами є відсутність складу адміністративного правопорушення та неправильне застосування норм матеріального права.

4. Відсутність події та складу адміністративного правопорушення у рішеннях апеляційних судів, як правило, обґрунтовується наявністю у діях особи складу *кримінального* правопорушення або відсутністю умислу у діях особи.

Стаття 172-7 КУпАП

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Стаття 172-7 КУпАП передбачає:

ч. 1 – неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів. Санкція: штраф від 100 до 200 нмдг;

ч. 2 – вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Санкція: штраф від 200 до 400 нмдг;

ч. 3 – дії, передбачені частинами 1 або 2 цієї статті, вчинені особою, яку протягом

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103663372>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104494615>

року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення. Санкція: 1) штраф від 400 до 800 нмдг, а також 2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

1. Аналіз судової практики: загальні тенденції

Загалом проаналізовано **240** справ за 2022–2024 роки – по 80 справ за кожен рік. З них по 32 справи за кожен рік, в яких особу визнано винуватою та накладено стягнення; по 32 справи за кожен рік, провадження за якими було закрито (відсутність складу правопорушення, закінчення строків притягнення до відповідальності, малозначність); по 16 справ, які було повернуто органу досудового розслідування на доопрацювання та в подальшому вже не розглянуто судом.

Серед закритих проваджень проаналізовано:

– за **2022 рік** – 20 судових рішень, за якими провадження закрито за відсутності складу правопорушення, та 12 у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності;

– за **2023 рік** – 18 судових рішень, за якими провадження закрито за відсутності складу правопорушення, та 14 у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності;

– за **2024 рік** – 19 судових рішень, за якими провадження закрито за відсутності складу правопорушення, та 13 у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності.

У постановках суду за ст. 172-7 КУпАП часто не зазначені важливі для розгляду справи дати, є суперечності щодо їх визначення, а також помилки. Зокрема, це стосується невизначення дня виявлення адміністративного правопорушення, надходження матеріалів справи до суду, вчинення адміністративного правопорушення. Все це ускладнює правильний підрахунок строків, тривалість розгляду справ тощо. *Загалом, виходячи зі здійсненого аналізу:*

– середня тривалість розгляду від дня вчинення правопорушення до дня складення протоколу становила у 2022 році 423 дні, у 2023 році – 459 днів, у 2024 році – 397 днів;

– середня тривалість судового розгляду у 2022 році – 90 днів, у 2023 році – 41 день, у 2024 році – 191 день. Водночас у значній частині рішень (189 з 240) дату надходження матеріалів до суду не зазначено;

– дату вчинення правопорушення не зазначено у 2022 році – у 13 рішеннях, у 2023 році – у 3 рішеннях, у 2024 році – у 9 рішеннях;

– дату виявлення правопорушення не зазначено у 2022 році – у 66 рішеннях, у 2023 році – у 64 рішеннях, у 2024 році – у 63 рішеннях;

– дату складання протоколу адміністративного правопорушення не зазначено у 2022 році – у 18 рішеннях, у 2023 році – у 20 рішеннях, у 2024 році – у 12 рішеннях;

– дату надходження матеріалів до суду не зазначено у 2022 році – у 62 рішеннях, у 2023 році – у 60 рішеннях, у 2024 році – у 67 рішеннях;

– дата складання протоколу адміністративного правопорушення збігається із датою виявлення правопорушення у 2022 році – у 7 рішеннях, у 2023 році – у 8 рішеннях, у 2024 році – у 7 рішеннях.

Що стосується перегляду адміністративних протоколів в апеляційному порядку, то усього проаналізовано 71 рішення з 240, які переглядалися в апеляційному порядку (у 2022 році – 18, в 2023 – 26, в 2024 – 27). З них 44 рішення (62 %) залишено в силі (у 2022 році – 9, у 2023 році – 17, у 2024 році – 18), 23 – скасовано (32 %), а 4 – змінено (6 %).

2. Аналіз судової практики: постанови про накладання адміністративного стягнення

У випадку визнання осіб винуватими у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частинами 1 та 2 ст. 172-7 КУпАП, у судовій практиці простежується непослідовність, зокрема в частині встановлення реального конфлікту інтересів.

Як впливає з ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», для встановлення факту реального конфлікту інтересів **необхідно констатувати наявність**: факту приватного інтересу у правопорушника; факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями; повноважень на прийняття рішення; факту реального впливу суперечності між приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями на об'єктивність або неупередженість рішення.

У постанові Святошинського районного суду м. Києва від 3 лютого 2022 року (справа № 759/310/22) зазначено, що «*ОСОБА_1, обіймаючи посаду директора Київського геріатричного пансіонату... не повідомив свого безпосереднього керівника у встановленому законом випадку та порядку про наявність у нього реального конфлікту інтересів, під час прийняття рішення щодо преміювання працівників пансіонату, у тому числі і свого батька ОСОБА_2 – електромонтера з ремонту та обслуговування електроустаткування відділу експлуатації, за грудень 2020 року*»¹. Визнано винуватим у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП, та накладено на нього адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 200 нмдг.

У постанові не обґрунтовується, в чому саме полягає суперечність між приватним інтересом та службовими повноваженнями.

Згідно з ч. 2 ст. 268 КУпАП при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені, зокрема, 172-7 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу.

У постанові Яготинського районного суду Київської області від 26 січня 2024 року (справа № 382/2131/23) обґрунтовано можливість розглядати справу *без участі особи*, щодо якої розглядається справа, за умови надання їй достатніх можливостей для захисту.

Суд дійшов висновку, що «*процесуальна поведінка ОСОБА_1, якому об'єктивно надавалась можливість особисто дати пояснення у справі (чим він скористався), реалізувати право на захист, скориставшись правовою допомогою захисника, свідчить про зловживання процесуальними правами та неналежне виконання процесуальних обов'язків, що очевидно спрямовані на затягування розгляду справи та, на думку суду, уникнення відповідальності за вчинене. При цьому, дотримання прав, передбачених ст. 268 КУпАП, забезпечено ОСОБА_1 судом шляхом: неодноразового його виклику до суду; про всі судові засідання ОСОБА_1 та захисник повідомлялися належним чином; ОСОБА_1 був присутнім в суді під час розгляду справи 24.01.2024; при розгляді справи користувався юридичною допомогою адвоката; надавав пояснення, користувався та мав можливість користуватися іншими, передбаченими ст. 268 КУпАП, правами; мав можливість подавати докази, подавати заперечення, заявляти клопотання тощо. Також суд враховує, що нормами КУпАП не передбачено застосування до свідків приводу*». Особу визнано винуватою та призначено стягнення у виді штрафу у розмірі 200 нмдг². Апеляційним судом постанову залишено без змін.

Справа стосувалась того, що секретар Яготинської міської ради (та її депутат) не повідомив про наявність у нього реального конфлікту інтересів перед постановкою

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104121361>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116576227>

на голосування питання про передачу ОСОБА_2, який є його зятем, у приватну власність земельної ділянки для ведення особистого селянського господарства. До справи долучено аудіозапис сесії міської ради на DVD-дисках, де зафіксовано, що коли було поставлено на обговорення питання про виділення земельної ділянки у приватну власність ОСОБА_2, то ОСОБА_1 говорить «не голосую»; далі оголошується «рішення прийнято»... Відомостей щодо переголосування відповідного питання матеріали справи не містять.»¹.

Такий механізм розгляду справ за ст. 172-7 КУпАП за відсутності особи, яка вчинила правопорушення, не передбачено законом. Було б правильним визначити в законі, що справи за відповідними статтями (передбаченими у ч. 2 ст. 268 КУпАП), у разі систематичного (тобто два та більше рази) зловживання процесуальними правами, наявності належних та допустимих доказів щодо повідомлення особи про розгляд справи, забезпечення можливості користуватися юридичною допомогою, можуть розглядатися за відсутності особи.

Суди при визнанні осіб *винуватими* звертають увагу на встановлення суб'єкта вчинення правопорушення, чи поширюються на таку особу положення Закону «Про запобігання корупції»; з якого моменту та на підставі яких документів особа обіймає відповідну посаду; досліджують документи, які підтверджують родинні зв'язки з відповідними особами; встановлюють наявність реального конфлікту інтересів.

Встановлюючи суб'єктивну сторону правопорушення, суди, як правило, обмежуються загальними висновками, не обґрунтовуючи їх детально. В декількох справах суди взагалі не встановили форму вини.

У низці рішень виявлено *технічні помилки та описки*.

У постанові Ширяївського районного суду Одеської області від 26.12.2022 (справа № 518/1088/22) зазначено, що «Суд критично оцінює аргументи сторони захисту щодо некоректного зазначення у протоколі про адміністративне правопорушення прізвищ «ОСОБА_1 – ОСОБА_1», оскільки вбачається, що вказані неточності є описками». Наявність не застережених виправлень у поясненнях ОСОБА_1 не впливає на доведеність вини у вчиненні правопорушення, оскільки суду достатньо інших наданих доказів»².

Мали місце *непропорційні стягнення*.

У випадку визнання осіб *винуватими* у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частинами 1 та 2 ст. 172-7 КУпАП, суди переважно застосовують стягнення у виді штрафу у мінімальному розмірі, тобто 200 нмдг за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП та 100 нмдг за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП.

За ч. 3 ст. 172-7 КУпАП проаналізовано 2 справи у 2024 році. Одне з проваджень закрито за відсутністю в діях особи складу адміністративного правопорушення³. В іншій справі особу визнано винною та застосовано штраф в розмірі 500 нмдг з позбавленням права обіймати посади голови та секретаря сільської ради або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням обов'язків голови та секретаря сільської ради, строком на один рік⁴. Цю справу переглянуто в апеляційному порядку, але рішення суду першої інстанції залишено в силі.

У 2022 році середній розмір штрафу становив – 207.42 нмдг, у 2023 році – 220.37 нмдг, у 2024 році – 233.87 нмдг.

Як правило, суди не приділяють уваги обґрунтуванню застосування певного виду стягнення, зокрема штрафу (у більшості випадків у мінімальному розмірі), і не враховують пом'якшуючих та обтяжуючих обставин, не виписують їх у рішеннях.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116576227>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108122969>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116304901>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117615051>

У постанові Святошинського районного суду м. Києва від 15 лютого 2023 року (справа № 759/2076/23) за вчинення особою **40** епізодів правопорушень, об'єднаних в одне провадження, судом застосовано стягнення у виді штрафу у розмірі 300 нмдг¹. У постанові Подільського районного суду м. Києва від 23 травня 2023 року (справа № 758/4247/23) об'єднано в одне **18** проваджень, а також застосовано стягнення у виді штрафу у розмірі 300 нмдг².

Згідно з постановою Збаразького районного суду Тернопільської області від 11 квітня 2023 року (справа № 598/6/23) суд за **21** епізод вчинених правопорушень, передбачених частинами 1 та 2 ст. 172-7 КУпАП, визнав особу винною та застосував адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 202 нмдг. У цій справі *«реальний конфлікт інтересів ОСОБА_1 у вищевказаних випадках полягав у суперечності між представницькими повноваженнями ОСОБА_1 як депутата та її приватними інтересами, обумовленими особистою зацікавленістю у позитивному вирішенні земельних питань на користь ПАП «Добрий самарянин» та в небажанні зашкодити вигідним для себе договірним і трудовим відносинам, бажанні зберегти джерела доходу, використавши свої повноваження»*³. Згідно з постановою Тернопільського апеляційного суду від 9 травня 2023 року рішення залишено без змін.

Разом з тим є приклади, коли суд звертав увагу на обґрунтування стягнення.

У постанові Корольовського районного суду м. Житомира від 30 липня 2024 року (справа № 296/4035/24) ОСОБА_1 визнано винуватим у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП, та накладено на нього адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 250 нмдг, *«беручи до уваги неодноразовість вчинення ОСОБА_1 вказаних вище дій»*⁴. Апеляційний суд залишив рішення без змін.

У постанові Дніпровського апеляційного суду від 2 квітня 2024 року (справа № 191/5215/23) зазначено, що «апеляційний суд вважає неналежними доказами долучені 2 квітня 2024 року стороною захисту на стадії апеляційного розгляду копії документів щодо статусу УБД та проходження військової служби у лавах ЗСУ ОСОБА_6, який є чоловіком ОСОБА_1, та копії подяк ОСОБА_1 від командування різних військових підрозділів у допомозі та підтримці, оскільки ці документи не стосуються перевірки фактичних обставин справи та висновків суду про доведеність чи недоведеність вини ОСОБА_1 у вчиненні інкримінованого їй адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, за ч. 3 ст. 172-7 КУпАП. Крім того, не заслуговує на увагу й колективне клопотання мешканців Зайцівської громади до апеляційного суду з приводу не позбавляти ОСОБА_1 за вчинене нею правопорушення права обіймати посаду в.о. сільського голови та секретаря Зайцівської сільської ради, оскільки санкція ч. 3 ст. 172-7 КУпАП передбачає обов'язкове застосування додаткового виду стягнення – позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік»⁵.

3. Аналіз судової практики: постанови про закриття адміністративного провадження

Рішення про закриття адміністративного провадження за ст. 172-7 КУпАП приймалися судами з таких **підстав**:

- 1) відсутність складу адміністративного правопорушення;
- 2) спливу строку накладення адміністративного стягнення;

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109052665>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111029897>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110224797>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120742569>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118059064>

3) малозначність.

Вагома частина проблемних (дискусійних) питань при аналізі судової практики виникає в частині *визначення строків*.

По-перше, для перевірки дотримання строків необхідною є наявність у рішеннях судів відповідної інформації. У багатьох рішеннях не вистачає потрібної інформації, яка стосується вчинення правопорушення (дати вчинення, дати виявлення, дати надходження до суду та навіть дати складення протоколу).

По-друге, існують різні підходи щодо визначення дати виявлення правопорушення. В подальшому це впливає на прийняття рішення щодо закінчення строків притягнення до відповідальності та обумовлює відповідні помилки, зокрема в частині закриття провадження на підставі п. 7 ст. 247 КУпАП у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП.

Відповідно до вимог ч. 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Згідно з роз'ясненнями Верховного Суду, викладеними в узагальненні за результатами опрацювання звернення НАЗК про застосування положень ст. 38, п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП щодо визначення дня, з якого починається перебіг строку накладення адміністративного стягнення та з інших питань (вих. № 1089/0/2-21 від 9.04.2021), суд вказав, що КУпАП не визначає, що слід розуміти під *днем виявлення* правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Строк накладення стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, має відраховуватися з дня його виявлення.

Для визначення початку перебігу строку давності притягнення особи до адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, важливу роль відіграють як день вчинення, так і день виявлення правопорушення.

При закритті справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення суди ***пов'язували визначення дня виявлення адміністративного правопорушення*** з датою складання протоколу або з отриманням спеціальним уповноваженим органом інформації про можливе вчинення адміністративного правопорушення, або взагалі не визначали дату виявлення адміністративного правопорушення у судовому рішенні. **Так, суди:**

– у 2022 році не визначили дату виявлення у 5 (з 12-ти) випадках, ототожнили дату виявлення з днем складання протоколу – у 3 випадках, визначили як день отримання відповідної інформації – у 4 випадках;

– у 2023 році не визначили дату виявлення у 8 (з 14-ти) випадках, ототожнили дату виявлення з днем складання протоколу – у 3 випадках, визначили як день отримання відповідної інформації – у 3 випадках;

– у 2024 році не визначили дату виявлення у 5 (з 13-ти) випадках, ототожнили дату виявлення з днем складання протоколу – у 2 випадках, визначили як день отримання відповідної інформації – у 6 випадках.

Іноді відбувається ототожнення дати складання протоколу та дати виявлення правопорушення, з яким суди не погоджуються.

У постанові Рокитнівського районного суду Рівненської області від 8 вересня 2022 року (справа № 571/681/22) датою виявлення правопорушення визначено дату складання протоколу¹. Цю справу було оскаржено в апеляційному порядку. Рівненський апеляційний суд у постанові від 18 листопада 2022 року (справа

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106184339>

№ 571/681/22) закрити провадження у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків притягнення до відповідальності та зазначив, що *«моментом виявлення правопорушення слід вважати час, коли уповноважена на складання адміністративного протоколу посадова особа фактично зафіксувала ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, незважаючи на те, що в подальшому збиралися відповідні докази та інформація. Це є більш логічним, але потребує визначення в законі.»*¹.

Котовський міськрайонний суд Одеської області у постанові від 16 березня 2023 року (справа № 505/2889/21) зазначає, що *«не вважає датою виявлення правопорушення дату складення протоколів про адміністративне правопорушення 30.08.2021, оскільки протокол це офіційний документ, відповідним чином оформлений уповноваженою особою про вчинення діяння, яке містить ознаки правопорушення, передбаченого КУпАП.»*². Аналогічне обґрунтування міститься і в інших постановках суду³.

У постанові Немирівського районного суду Вінницької області від 24.07.2024 (справа № 930/652/24) суд зауважує: *«день виявлення правопорушення не може бути тотожний дню складенню протоколу, оскільки законодавець запровадив таку конструкцію як «день виявлення правопорушення» та «день вчинення правопорушення» з метою непорушення принципу правової визначеності і відліку строку накладення адміністративного стягнення. Моментом виявлення порушення, пов'язаного з корупцією, є момент отримання інформації про таке порушення уповноваженими (особою чи органом державної влади)»*⁴.

Аналогічну правову позицію викладено у постанові ВС у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 28.02.2019 у справі №149/2498/17, згідно з якою початок перебігу строку накладення адміністративного стягнення слід пов'язувати з днем виявлення правопорушення саме органом, який уповноважений на складання відповідного протоколу про адміністративне правопорушення, як початковим етапом процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Згідно зі ст. 256 КУпАП *«у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце його складення»*. ***Проте у низці постанов суду (а також у деяких протоколах) не визначено важливих для справи дат.***

У постанові Красногвардійського районного суду м. Дніпропетровська від 19 січня 2022 року (справа № 204/6523/21) не зазначається дата складення протоколу (тільки в постанові про об'єднання)⁵ та виявлення правопорушення, що ускладнює оцінку дотримання строків.

У постанові Петропавлівського районного суду Дніпропетровської області від 19 жовтня 2022 року (справа № 188/894/22) датою вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, визначено наступний робочий день з розгляду питання (у цій справі йшлося про затвердження проєкту землеустрою щодо відведення та передачі земельної ділянки у власність для ведення особистого селянського господарства ОСОБА_2 на сесії Лозівської сільської ради). Дату виявлення правопорушення суд не зазначає. Рахує строки від дня вчинення правопорушення⁶. В інших рішеннях датою вчинення правопорушення визначається

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107401812>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109611445>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109704631>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120626495>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99642184>

⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106866648>

саме день підписання певного офіційного документа, голосування за певне рішення без повідомлення про конфлікт інтересів.

Іншим проблемним питанням у судовій практиці є *встановлення судами вини особи під час закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності*.

Верховний Суд у своїй постанові від 11 липня 2018 року (справа № 308/8763/15-а) зауважив, що визначення на законодавчому рівні у ст. 38 КУпАП тривалості строків накладення адміністративного стягнення безпосередньо пов'язано з можливістю реального впливу адміністративної відповідальності на суспільні відносини, поведінку суб'єктів, їхню правосвідомість тощо, тобто з можливістю реалізації функцій адміністративної відповідальності, яка втрачається з плином часу.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю у разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП. При цьому наведена норма не містить положень про наявність у суду повноважень щодо встановлення обставин вчинення адміністративного правопорушення, наявності вини особи у його вчиненні у разі закриття провадження про адміністративні правопорушення. Крім того, логічне тлумачення п. 1 ст. 247 КУпАП дає змогу дійти висновку, що встановлення зазначених у цій статті юридичних фактів є єдиною необхідною підставою для припинення будь-яких дій щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності незалежно від встановлених будь-яких інших обставин, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення (ст. 280 КУпАП), у тому числі й вини особи у його вчиненні. Таким чином, при вирішенні питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності першочерговим є встановлення судом дотримання строку накладення адміністративного стягнення, за умови закінчення якого суд або уповноважений орган взагалі позбавлені можливості досліджувати та вирішувати питання про наявність у діях особи ознак адміністративного проступку.

7.11.2017 року Науково-консультативна рада (далі – НКР) при ВАСУ за аналізом судової практики встановила неоднаковий підхід судів до вирішення питання щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, передбачених статтею 38 КУпАП¹.

Суд також посилається на узагальнений науково-консультативний висновок НКР при ВАСУ, ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, поєднання закриття справи з одночасним визнанням вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення є взаємовиключними рішеннями, і прийняття таких двох взаємовиключних рішень в одній постанові про закриття справи свідчить про порушення права людини на справедливий суд, тому під час закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, передбачених ст. 38 КУпАП, вина особи не встановлюється².

На відповідні положення посилається Тарутинський районний суд Одеської області у постанові від 15 березня 2023 року (справа № 514/129/23)³ при обґрунтуванні свого рішення щодо закриття провадження на підставі закінчення

¹ Негребецька Ю. Встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності. 30.11.2017.

https://protocol.ua/ua/vstanovlennya_vini_osobi_pid_chas_zakrittya_provadgennya_pro_administrativni_prapoporu_shennya_u_zv_yazku_iz_zakinchennyam_strokov_prityagnennya_do_administrativnoi_vidpovidalnosti/

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109704631>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109704631>

строків накладення адміністративного стягнення. Водночас суд не надає чітких даних щодо вищезазначеного висновку (його дати, номера тощо).

У постанові Романівського районного суду Житомирської області від 11 січня 2024 року (справа № 273/1191/23) суддя дійшов висновку, що «закінчення строків накладення адміністративного стягнення є підставою для закриття розпочатого провадження, що унеможливорює здійснення будь-яких заходів, спрямованих на встановлення винуватості особи і притягнення її до адміністративної відповідальності»¹.

Суд у цій постанові не прописує дату виявлення правопорушення, тому не можна перевірити коректність розрахунку.

Водночас у більшості випадків суди встановлюють вину, визнають особу винуватою у вчиненні правопорушення, призначають відповідні стягнення і закривають провадження у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності.

Постановою Дніпровського апеляційного суду від 25 вересня 2024 року (справа № 932/198/24) постанову Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 9 липня 2024 року, якою ОСОБА_1 визнано винним за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП та закрито провадження за закінченням строків накладення стягнення, – залишено без змін. В апеляційній скарзі захисник просив скасувати постанову та закрити провадження у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності, без встановлення винуватості. Апеляційний суд зазначив, що питання щодо встановлення вини особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, повинно вирішуватись у кожній конкретній справі в залежності від стадії провадження, на якій виникли обставини, передбачені ст. 247 КУпАП, що виключають провадження у справі, а також з урахуванням позиції особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, щодо підстав для закриття провадження у справі².

Штучне затягування розгляду справи

Іншою причиною помилок у закритті проваджень на підставі закінчення строків притягнення до відповідальності є те, що розгляд справ часто відкладається – з причин неявки особи, яка притягається до відповідальності, подання клопотань щодо відкладення з причин хвороби, відпустки захисника, заяв про відвід та самовідвід. Все це може використовуватися для затягування розгляду справи та в подальшому – закриття проваджень на підставі закінчення строків притягнення до відповідальності.

У справі, що перебувала у провадженні Глобинського районного суду Полтавської області, складено 44 протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП. Двічі подавались аналогічні клопотання про витребування доказів, що затягнуло розгляд справи³. Врешті провадження закрито у зв'язку зі спливом строку притягнення до адміністративної відповідальності⁴.

Направлення протоколів для належного оформлення (доопрацювання)

Цей спосіб також використовується для затягування розгляду справ.

Згідно з постановою Козятинського міськрайонного суду Вінницької області від 22.06.2023 (справа № 133/1535/23) протоколи направлялись на доопрацювання на

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116289574>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121891495>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103886990>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104101079>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104938994>

підставі того, що в них «не зазначено, до якого району відноситься с. Сокілець, що унеможлиблює встановити, до юрисдикції якого суду відноситься розгляд вказаних справ»¹. У цій справі це відбувалось декілька разів та врешті 17.07.2023 провадження закрито у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності².

У постанові Іршавського районного суду Закарпатської області від 17 червня 2024 року (справа № 301/1636/24) суд зазначає, що «немає відомостей, з якого часу та на якій підставі Лисичівський ЗЗСО I-III ступенів в процесі реорганізації Іршавського районного відділу освіти перейшов у адміністративне підпорядкування відділу освіти, молоді та спорту, культури і туризму Керецьківської сільської ради Хустського району, куди ОСОБА 1 зобов'язана була повідомляти про наявність у неї реального конфлікту інтересів.»³. Справа була направлена на доопрацювання і врешті провадження закрито у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності згідно з постановою Іршавського районного суду Закарпатської області від 12 грудня 2024 року (справа № 301/1636/24)⁴.

Деякі суди застосовують «запобіжники» затягування справ

У деяких випадках, як, наприклад, у постанові Овідіопольського районного суду Одеської області від 15 липня 2022 року (справа № 509/1670/22), зупинявся строк розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП, щодо осіб на період до їх явки до суду⁵. Проте врешті-решт провадження у цій справі закрито через відсутність події і складу правопорушення.

Обґрунтування судом закриття справи через відсутність події чи складу правопорушення

Для кваліфікації дій або бездіяльності особи за ст. 172-7 КУпАП потрібно встановити наявність реального конфлікту інтересів. Для його наявності необхідно, зокрема, щоб приватний інтерес суперечив службовим повноваженням особи і це впливає / вплинуло на її об'єктивність та неупередженість при прийнятті рішення або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Найпоширенішою причиною для закриття проваджень на підставі відсутності складу та/або події адміністративного правопорушення є відсутність реального конфлікту інтересів у особи, яка притягається до відповідальності. А узагальнено ситуація щодо причин закриття проваджень на підставі відсутності складу та/або події адміністративного правопорушення виглядає таким чином.

Таблиця 9. Конкретні причини закриття проваджень на підставі відсутності складу та/або події адміністративного правопорушення

	2022 (з 20-ти)	2023 (з 18-ти)	2024 (з 19-ти)
Не встановлено (не доведено наявності) суперечності між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями	9	5	11
Немає належних та допустимих доказів на підтвердження вини особи. Не зазначено відомостей, які б поза	5	13	6

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111704617>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112618615>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119805918>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123771927>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105341558>

розумним сумнівом вказували на наявність вини особи. Особа повідомляла про наявність конфлікту інтересів			
Особа самостійно не приймала рішення, рішення приймалось колегіально (або в неї були відсутні повноваження на прийняття рішення)	3	–	2
Недодержання формальних вимог	2	–	–
Малозначність	1		–

Невстановлення (недоведення), чи суперечить приватний інтерес службовим чи представницьким повноваженням особи і чи може така суперечність реально вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень чи вчинення дій

Тільки в деяких рішеннях судів приділяється належна увага встановленню зв'язку між приватним та службовим (представницьким) інтересом та їх суперечності. Крім того, під час аналізу судової практики виявлено відсутність єдиних підходів щодо вирішення такого питання.

У постанові Шевченківського районного суду м. Києва від 15 лютого 2024 року (справа № 761/43537/23) зазначено, що «відсутні ознаки реального конфлікту інтересів, оскільки рішення про встановлення стимулюючих виплат носить колегіальний характер... не доведено факту суперечності між приватним інтересом і службовими обов'язками.»¹

Згідно з постановою Суворовського районного суду м. Одеси від 30 листопада 2022 року (справа № 523/13822/22) «в протоколах не зазначено, яким чином підписання ОСОБА_1 як директором дошкільного навчального закладу наказів про надання грошової винагороди за високий рівень виконавчої дисципліни працівникам, які було узгоджено з профспілковим комітетом, формує суперечність між її приватним інтересом та службовими повноваженнями, які зобов'язують її підписувати відповідний наказ. Не містять вказані протоколи й інформації щодо реального впливу такої суперечності на об'єктивність або неупередженість рішення при підписанні ОСОБА_1 наказів. Таким чином, суд не вбачає в діях ОСОБА_1 складу адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП»².

Тобто у протоколі має бути чітко прописано не тільки те, у чому полягає приватний інтерес особи, а й у чому полягає суперечність між таким приватним інтересом і службовими повноваженнями та реальний вплив такої суперечності на об'єктивність або неупередженість конкретного рішення.

Дуже багато справ пов'язано із преміюванням близьких осіб, а також особи, яка притягається до відповідальності, самої себе без повідомлення про наявність конфлікту інтересів. Практика є різною залежно від наявності дискреційних повноважень щодо прийняття рішення про преміювання, погодження такого рішення з колегіальним органом та пропорційності розподілу коштів.

Берегівський районний суд Закарпатської області (постанова від 21 лютого 2022 року, справа № 297/377/22) розглянув справу щодо наявності реального конфлікту інтересів при підписанні наказу директором школи про надання матеріальної допомоги своєму чоловіку. У постанові суду зазначено, що загальний порядок надання матеріальної допомоги та премії, в тому числі технічним

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117213945>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107571937>

працівникам гімназії, визначено статутом школи. У школі створена відповідна комісія, куди входить директор, голова профспілки гімназії, заступник директора, вчитель учбового закладу і завідуючий господарством. Управлінням освіти визначалась загальна сума, яка може бути розподілена, як матеріальна допомога чи премія, а вказана комісія вирішувала суму матеріальної допомоги, що оформлялось видачею директором наказу, який також підписувався головою профспілки і заступником директора. Положення про преміювання передбачено колективним договором. Всім було відомо, що її чоловік 15 років працює у школі¹. Тобто директор гімназії ОСОБА_1 ніяким чином не впливала, а також не розглядала і не визначала суми матеріальної допомоги своєму чоловіку; факт родинних відносин був відомий керівництву.

Водночас в деяких випадках суди за однакових обставин приймають протилежні рішення.

Так, у постанові Біляївського районного суду Одеської області від 18 травня 2023 року (справа № 496/2294/23) секретаря Усатівської сільської ради Одеського району Одеської області визнано винуватою за частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП за *«підписання подання на голову Усатівської сільської ради Одеського району Одеської про преміювання до Міжнародного жіночого дня працівників адміністрації Усатівської сільської ради, в т.ч. себе особисто в розмірі 1000 гривень та не повідомлення Усатівську сільську раду Одеського району Одеської області в особі голови про наявність у неї реального конфлікту інтересів під час прийняття рішення.»*². Встановлено, що вона діяла в умовах реального конфлікту інтересів, хоча премія стосувалась всіх, а не тільки її особисто. Крім того, голова знав, що така премія також буде стосуватись її особисто. Одеським апеляційним судом рішення залишено в силі.

Встановлення близьких відносин

У ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» закріплено перелік близьких осіб. Водночас не завжди прийняття рішення на користь близької особи утворює реальний конфлікт інтересів.

У постанові Малиновського районного суду м. Одеси від 1 грудня 2022 року (справа № 521/14412/22) зазначено, що *«сам по собі факт підпорядкування особі її близьких родичів ще не свідчить про наявність реального конфлікту інтересів, оскільки для його наявності необхідно довести як факт суперечності між приватним інтересом особи та її службовими повноваженнями, так і те, що така суперечність реально вплинула на об'єктивність або неупередженість прийнятого рішення. У цій справі такі складові реального конфлікту інтересів не доведені, а тому поза розумним сумнівом не доведено вини ОСОБА_1 в інкримінованих їй адміністративних правопорушеннях.»*³.

У цій справі суд встановив наявність *потенційного* конфлікту інтересів щодо прийняття тимчасово на час відпустки працівника та встановлення довантаження ставки відповідно до штатного розпису, що впливає на виплати грошової винагороди за працю близькій особі. Проте КУпАП не передбачено адміністративної відповідальності за неповідомлення про наявність потенційного конфлікту інтересів. Справа полягала в тому, що директор закладу дошкільної освіти «Ясла-садок» тимчасово прийняла на роботу вихователя свою доньку. Довантаження на 0,5 ставки здійснено відповідно до затвердженого штатного

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103575262>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111111494>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107805233>

розпису, тому це довантаження повинно бути застосовано до будь-якого працівника, який буде обіймати цю посаду. Помічник вихователя, яка пішла у відпустку, також працювала на 0,5 ставки. Такий штатний розпис існує в закладі та рішення про довантаження приймалося не з метою збільшити виплати доньці, а тому що існує така ставка. Крім того, простим листом направляла повідомлення до управління освіти про прийняття доньки тимчасово на час відпустки на посаду помічника вихователя та довантаження їй 0,5 ставки.

Інша справа стосувалась спроби визначення колишньої падчерки близькою особою на підставі фактичних відносин з нею та спільного часткового володіння власністю.

Ситуація полягала в тому, що ОСОБА_1, будучи Миронівським міським головою Обухівського району Київської області, підписав розпорядження щодо встановлення надбавки за високі досягнення в праці, у тому числі своїй падчерці від колишнього шлюбу. У протоколах вказано, що ОСОБА_2 є його близькою особою, з якою на цей час існують інші позаслужбові стосунки, що виражаються у спільному частковому володінні квартирою, у якій він зареєстрований. ОСОБА_1 зареєстрував шлюб з ОСОБА_3. На час реєстрації шлюбу в ОСОБИ_3 була малолітня дочка – ОСОБА_2, яка після реєстрації шлюбу стала його падчеркою. У 2004 році ОСОБА_2 одружилася, створила власну сім'ю та надалі стала проживати окремо, з того часу жодних сімейних та родинних відносин з ОСОБА_1 не підтримує. З 5.08.2017, коли ОСОБА_1 розлучився з ОСОБА_3, ОСОБА_2 стала йому колишньою падчеркою. У Законі не зазначено, що поняття «близькі особи» поширюються в тому числі на колишніх чоловіка, дружину, вітчима, мачуху, пасинка, падчерку. Тому будь-якого приватного інтересу з колишньою падчеркою ОСОБА_2 в ОСОБА_1 немає¹. Постановою Миронівського районного суду Київської області від 28 лютого 2024 року (справа № 371/1834/23) встановлено відсутність реального конфлікту інтересів та справу закрито у зв'язку з відсутністю як події адміністративних правопорушень, так і їх складу².

Слід погодитись із точкою зору суду. Законодавство має достатньо широкий перелік близьких осіб, серед якого немає колишньої падчерки. Щодо наявності позаслужбових відносин, то необхідно це доводити.

Відсутність належних та допустимих доказів на підтвердження вини особи. Незазначення відомостей, які б поза розумним сумнівом вказували на наявність вини особи

ЄСПЛ у рішенні у справі «Аллєне де Рібєрмон проти Франції» від 10.02.1995 підкреслив, що сфера застосування принципу презумпції невинуватості є значно ширшою: він обов'язковий не лише для кримінального суду, який вирішує питання про обґрунтованість обвинувачення, а й для всіх інших органів держави.

Згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість висунутого проти нього обвинувачення.

ЄСПЛ у своїх рішеннях дотримується позиції, що суд вправі обґрунтовувати свої висновки лише доказами, що впливають зі співіснування достатньо переконливих, чітких і узгоджених між собою висновків чи схожих неспростовних презумпцій факту (рішення ЄСПЛ, справа «Коробов проти України» від 21.07.2011 № 39598/03), тобто таких, що не залишають місце сумнівам, оскільки наявність останніх не узгоджується із стандартом

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117396739>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117396739>

доказування «поза розумним сумнівом» (рішення від 18 січня 1978 року у справі «Ірландія проти Сполученого Королівства» (Ireland v. the United Kingdom), п. 161, Series A, заява № 25).

Відповідно до ч. 3 ст. 62 Конституції України, усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

У постанові Овідіопольського районного суду Одеської області від 27 грудня 2022 року (справа № 509/1670/22 стосувалась дій поліцейського, який розглянув скаргу свого сусіда ОСОБА_2 стосовно себе, що вплинуло на об'єктивність розгляду скарги та сприяло уникненню відповідальності) суд зазначив, що *«з урахуванням того, що ОСОБА_1 ці скарги, які писались на нього, раніше не бачив, ОСОБА_1 не надходило повідомлення, за це відповідальна канцелярія відділення поліції, матеріали стисувались за резолюцією начальника, а отже, реальний конфлікт інтересів відсутній, таким чином провадження у справі відносно ОСОБА_1 необхідно закрити за відсутністю події і складу адміністративного правопорушення.»*¹.

Видається, що саме особа, на яку поширюються вимоги антикорупційного законодавства, є відповідальною за відстеження наявності або відсутності конфлікту інтересів. Якщо вона дізналась про його наявність, то має повідомити про це в установленому законом порядку. У зазначеній ситуації цього не відбулось. З тексту постанови не дуже зрозумілими є: участь поліцейського у розгляді скарги, механізм розгляду скарг, сфера відповідальності працівників. За таких умов відповідальності уникнути достатньо легко.

У постанові Глибоцького районного суду Чернівецької області від 26.09.2023 (справа № 715/2895/23) зазначено, що *«належних та допустимих доказів, як це визначено законодавством, на підтвердження вини ОСОБА_1, до протоколу про адміністративне правопорушення не долучено.»*². У цій справі безпосереднім керівником для ОСОБА_1 під час підписання рапорту від 31.03.2023 «Про преміювання військовослужбовців за березень 2023 року», яким у тому числі він і собі надав особисто премію в березні 2023 року у розмірі 390% посадового окладу в сумі 20 358 грн, був його начальник – полковник ОСОБА_2³.

Особа самостійно не приймала рішення, рішення приймалось колегіально, при цьому голос особи не мав визначального значення та/або в особи були відсутні повноваження на прийняття рішення

Шосткинським міськрайонним судом Сумської області у постанові від 12 січня 2024 року (справа № 589/4328/23) зазначено: *«не підтверджено наявності у ОСОБА_1 як приватного інтересу, так і реального конфлікту інтересів при виконанні нею обов'язків члена атестаційної комісії. Відповідність займаній посаді (атестація) керуючої справами виконкому Шосткинської міської ради ОСОБА_2 не виносило окремих питань, адже на засіданні атестаційної комісії вирішувалось питання про атестацію 69 осіб, в тому числі і ОСОБА_2. Відтак, ОСОБА_1 діяла не особисто, рішення приймалось колегіальним органом, атестаційною комісією, до складу якої входили члени атестаційної комісії, секретар та голова, із дотриманням передбаченої законом процедури. При цьому голос ОСОБА_1 не мав визначального значення, оскільки за атестацію на відповідність займанім посадам, в тому числі щодо ОСОБА_2, проголосували всі члени комісії. За таких обставин, утримання від голосування ОСОБА_1 жодним чином не вплинуло б на результати голосування.»*⁴.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108094968>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113710769>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113710769>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117027553>

Водночас на голосування також не вплинуло б, якби особа повідомила про наявний конфлікт інтересів та атестаційна комісія приймала б уже рішення щодо цього.

У постанові Комінтернівського районного суду м. Харкова від 18 березня 2024 року (справа № 641/88/24) зазначено, що *«до повноважень ОСОБА_1 не входить призначення грошової винагороди та визначення її розміру директору КНП ХОР «Обласна дитяча інфекційна клінічна лікарня», а тому і виключається наявність реального конфлікту інтересів, оскільки вона самостійно не приймала рішення, не вчиняла дій в умовах реального конфлікту інтересів, та не мала на це відповідних повноважень, що виключає її відповідальність.»*¹.

Недодержання вимог, передбачених ст. 256 КУпАП

Згідно зі ст. 256 КУпАП передбачено вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення. Серед іншого, протокол підписує особа, яка його склала, і особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами. Проте на практиці виявлено приклади протоколів, при складанні яких цих вимог не дотримано.

У постанові Октябрського районного суду м. Полтави від 9 травня 2022 року (справа № 554/1566/22) зазначено, що *«протоколи про вчинення адміністративних правопорушень складено без участі ОСОБА_1, без його належного виклику та ним не підписані, копію протоколів порушнику не вручено, у зв'язку з чим права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, не роз'яснені, що є свідченням порушення ініціатором складення протоколу вимог ст. 256 КУпАП та прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.*

*Неявка порушника, як про це зазначено в протоколі, для його складання та підписання, не є підставою для визнання факту його складення законним, оскільки законом не передбачено можливості заочного притягнення особи до відповідальності. Крім того, твердження ініціатора складення протоколів про те, що ОСОБА_1 не з'явився для ознайомлення з Протоколами, не відповідають дійсності, у зв'язку з тим, що на момент запрошення останнього до НАЗК ці Протоколи складені не були, а правопорушник викликався лише для надання пояснень, які ним і було направлено безпосередньо на електронну пошту НАЗК. Крім того, Інструкцією² не передбачено обов'язок особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, самостійно особисто з'являтися до органу поліції для складання та підписання протоколу про вчинення адміністративного правопорушення.»*³. Справу закрито за відсутності складу адміністративного правопорушення.

Малозначність

Питання про застосування положень ст. 22 КУпАП суд має вирішувати з урахуванням Узагальнення практики Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України та Узагальнення судової практики Верховного Суду України щодо розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, де зазначено, що визначення малозначного правопорушення законодавчо не закріплено⁴. Водночас суд не робить посилання на відповідні узагальнення, що ускладнює перевірку коректності застосування таких положень.

У кожному конкретному випадку суд має вирішувати це питання, виходячи з того, що наслідки правопорушення не є шкідливими. Проте не може братися до уваги характеристика особи та її поведінка вже після вчинення правопорушення.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117832559>

² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104237024>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104881012>

Згідно з постановою Снятинського районного суду Івано-Франківської області від 20 червня 2022 року (справа № 351/415/22) особу звільнено від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю та оголошено усне зауваження. Дослідивши письмові докази у справі, врахувавши дані про особу ОСОБА_1, а саме службову характеристику з місця роботи, те, що шкоди вказаними правопорушеннями не завдано, у період перебування України у воєнному стані займається волонтерською діяльністю, усвідомлює свою протиправну поведінку, раніше до адміністративної відповідальності не притягувався, провину визнав повністю, щиро розкався у вчиненому, – суд дійшов висновку, що вказані обставини свідчать про малозначність вчиненого правопорушення, а тому суд звільнив ОСОБА_1 від адміністративної відповідальності за малозначністю вчиненого та оголосив усне зауваження¹.

Водночас перелічені аргументи не стосуються фактичних обставин справи та висновків суду про доведеність чи недоведеність вини у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-7 КУпАП. Також незрозуміло, як суд тлумачить шкоду від таких правопорушень, якщо зазначає про її відсутність. Склад правопорушення, передбачений ст. 172-7 КУпАП, є формальним та не вимагає встановлення наслідків.

4. Аналіз судової практики: постанови про повернення матеріалів справи до суб'єкта складення протоколу для належного оформлення

Вагома частка питань, які виникають за цією категорією правопорушень, пов'язана з поверненням справ для належного оформлення (доопрацювання).

За кожен рік проаналізовано по **16** справ, які було повернено та в подальшому вже не розглядалися. Окрім того, виявлено провадження, які було повернено, недоліки виправлено та прийнято рішення по суті (у більшості випадків звільнення від відповідальності у зв'язку із закінченням строків).

Суди при поверненні справ на доопрацювання посилаються на п. 2 постанови ПВСУ від 25 серпня 1998 року № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», де звернуто увагу судів на те, що у випадках складення протоколу без додержання вимог ст. 256 КУпАП суддя зобов'язаний своєю постановою повернути протокол відповідному правоохоронному органу для належного оформлення. У цій статті КУпАП містяться **вимоги до змісту протоколу, зокрема обов'язкові:**

– дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за це правопорушення; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; дані про матеріальну шкоду, якщо вона спричинена; інші відомості, необхідні для вирішення справи;

– підпис особи, яка склала протокол, і особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а у разі її відмови від підписання протоколу – запис про це;

– відмітка про роз'яснення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, її прав і обов'язків, передбачених статтею 268 КУпАП.

У п. 24 постанови ПВСУ № 14 від 23.12.2005 «Про практику застосування судами України законодавства у справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті» роз'яснено, що у разі складання протоколу про адміністративне правопорушення без додержання вимог ст. 256 КУпАП, правильною є практика повернення судами вмотивованими постановами протоколів про адміністративні правопорушення відповідному правоохоронному органу для належного оформлення.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104881012>

Відповідно до п. 12 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» від 17 жовтня 2014 року №11, норми КУпАП не забороняють повернення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного без додержання вимог ст. 256 цього Кодексу вмотивованою постановою суду для належного оформлення.

Водночас згідно зі ст. 284 КУпАП «По справі про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) уповноважений **винести лише одну з таких постанов:**

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 цього Кодексу;
- 3) про закриття справи (вноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу досудового розслідування, а також при наявності обставин, передбачених ст. 247 цього Кодексу («Обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення»)).

У підготовленому Верховним Судом Узагальненні судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (статті 212-7–212-21 КУпАП), та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157–160 КК України)¹, стверджується, що ст. 284 КУпАП не передбачає ухвалення постанови про направлення для усунення недоліків (належного оформлення) або для доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення. На думку ВС, правильною слід вважати судову практику, коли у разі неналежно оформленого протоколу про адміністративне правопорушення та порушення положень статей 254, 256, 268 КУпАП, зокрема відсутності даних на підтвердження наявності складу адміністративного правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247, ст. 284 КУпАП), провадження у справі підлягає закриттю зі звільненням особи від адміністративної відповідальності.

Отже, КУпАП не передбачає прямої підстави для направлення справи на доопрацювання. Можливо, у законі необхідно встановити вичерпний перелік підстав для повернення матеріалів, чіткі і стислі строки, у рамках яких матеріали можуть бути доопрацьовані, і строки ухвалення рішення апеляційного суду за такою скаргою.

Слід звернути увагу на *переважно формальні недоліки, на підставі яких справи було повернено.*

Таблиця 10. Конкретні причини повернення справ

	2022	2023	2024
Протокол складено за відсутності особи, яка вчинила правопорушення, та/або без вручення під розписку одного примірника протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності	8	1	1
У справі відсутні належні, достовірні, достатні та допустимі докази; відсутні повний виклад змісту суті та обставин вчинення адміністративного правопорушення	4	5	5
Копії документів завірені неналежним чином, технічні помилки, помилки оформлення	2	5	2
Є суперечності в частині визначення дат вчинення та	2	4	2

¹ Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (статті 212-7 – 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення), та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157 – 160 Кримінального кодексу України). Ковтюк Є.І., Таран Т.С., Лавровська І.Б. Київ. 2018. 128 с. С. 96.
https://dsa.court.gov.ua/userfiles/file/sud1590/News/Zlochiny_proty_vyborchih_prav.pdf

виявлення правопорушення / не зазначена дата виявлення правопорушення			
Не зазначена чітка адреса місця вчинення правопорушення, що не дозволяє перевірити територіальну підсудність матеріалу	1	4	8
У протоколі зазначено дані потерпілої особи, хоча потерпілої особи бути не може	2		
«Порушення вимог», конкретну причину не зазначено	2	1	4

Протокол складено за відсутності особи, яка вчинила правопорушення

У постанові Голованівського районного суду Кіровоградської області від 18 липня 2022 року (справа № 386/782/22) встановлено, що «протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення складено з порушенням вимог статей 254, 256 КУпАП, адже його складено за відсутності особи, яка вчинила правопорушення та без вручення під розписку одного примірника протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, а відтак протокол не містить відомостей про роз'яснення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, її прав, передбачених Конституцією України та ст. 268 КУпАП, та позбавлено останню можливості надати пояснення щодо суті адміністративного правопорушення, додані до протоколу матеріали надані в ксерокопії, які не засвідчені належним чином, а тому не можуть бути взяті до уваги як докази при розгляді справи про адміністративне правопорушення (ст. 251 КУпАП).»¹.

У справі № 932/1466/22, яка розглядалась Бабушкінським районним судом м. Дніпропетровська, заявлялись самовідводи суддів², оскільки справа стосувалась судді апеляційного суду (Дніпровського апеляційного суду) і врешті справа стосовно судді повернена на доопрацювання, а факт порушення вимог п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» так і лишився без належної оцінки. Зокрема суддя брала участь у складі колегії суддів у розгляді справи № 201/1974/19 та винесенні 11 грудня 2020 року постанови про відмову у задоволенні апеляційної скарги Дніпровської міської ради на рішення, прийняте в інтересах особи, яка подарувала їй рідній доньці квартиру. Клопотання обґрунтоване тим, що «ОСОБА_1 отримала два примірники протоколу, але не були надіслані додатки до протоколу і вона була позбавлена можливості з ними ознайомитися. У протоколі невірно зазначений нормативний акт, який передбачає відповідальність за правопорушення. Також у протоколі уповноваженою особою НАЗК невірно вказано дату виявлення наявного на її думку адміністративного правопорушення, вказано недостовірні відомості про те, що потерпілою особою є Дніпровська міська рада. До протоколу додані документи, більшість яких не засвідчені у встановленому порядку і не можуть бути визнані належними доказами.»³. Зазначені порушення КУпАП при складанні протоколу, на думку ОСОБА_1, унеможливають повний та об'єктивний розгляд справи судом.

У справі відсутні належні, достовірні, достатні та допустимі докази; відсутній повний виклад змісту суті та обставин вчинення адміністративного правопорушення

У ст. 256 КУпАП передбачено вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення. Зокрема, в ньому мають бути зазначені відомості про особу, яку притягують до адміністративної відповідальності.

Заліщицький районний суд Тернопільської області (постанова від 17 лютого 2023 року, справа № 597/283/23) зазначає, що «в порушення вимог ст.256 КУпАП вказаний протокол не містить повних даних, які характеризують особу, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, а саме: відсутні необхідні відомості, що враховуються судом при накладенні адміністративного стягнення

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105310522>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103519345>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103590470>

(дані про наявність утриманців, неповнолітніх дітей, характеристики за місцем проживання та роботи), а також відомості про те, чи притягалася ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності.»¹.

Видається, що такі відомості не повинні обов'язково відображатись у протоколі. Закон говорить про обов'язкове зазначення прізвища, ім'я, по батькові особи, дати народження, адреси тощо. Інші відомості можуть зазначатися, якщо вони відомі, а можуть не зазначатися. Крім того, у ст. 256 КУпАП в частині зазначення у протоколі відомостей про особу, яку притягують до адміністративної відповідальності, є уточнення – «у разі її виявлення».

Повернення на підставі помилок у оформленні, а також технічних помилок

У постанові Київського районного суду м. Одеси від 15.09.2023 (справа № 947/28802/23) зазначено, що до суду надійшли матеріали справи, *«які є прошитими та пронумерованими, з описом матеріалів справи, містять одночасно чотири протоколи відносно ОСОБА_1.»* Суд посилається на Інструкцію з діловодства в місцевих та апеляційних судах, згідно з якою реєстрація матеріалів у комп'ютерній електронній базі – програмі «Д-3» здійснюється окремо стосовно кожного протоколу про адміністративне правопорушення і робить висновок про повернення справи органу досудового розслідування на підставі того, що *«в даному випадку суд позбавлений можливості роз'єднати матеріали, що надійшли до суду, та здійснити реєстрацію чотирьох протоколів окремо»².*

У постанові Хортицького районного суду м. Запоріжжя від 31 жовтня 2023 року (справа №337/6244/23) вказано, що у порушення вимог ст. 256 КУпАП у протоколі *«не зазначено чіткої адреси місця вчинення правопорушення, що порушує право людини на «справедливий суд» щодо можливості бути обізнаним про суть обвинувачення, не дозволяє перевірити територіальну підсудність матеріалу, та унеможливає розгляд справи про адміністративне правопорушення з додержанням вимог ст. 276 КУпАП.»³.* Місцем вчинення правопорушення вказано Хортицький район міста Запоріжжя, де в період з 11.04.2022 по 12.04.2022 тимчасово розташовувався Бердянський РТЦК та СП.

Однією з помилок визначено те, що до протоколу надані копії документів, не завірені належним чином, хоча перевірити їх дійсність суд може і під час розгляду справи⁴.

У постанові Вишгородського районного суду Київської області від 31 травня 2023 року, справа № 363/2122/23, робиться висновок, що *«в протоколі про адміністративне правопорушення, складеному відносно ОСОБА_1, не усунуто недоліки, визначені в постанові Вишгородського районного суду Київської області від 24.04.2023, що унеможливає суд розглянути даний протокол.»⁵.* При цьому суд, кілька разів повертаючи справу для дооформлення, посилався на п. 6 розділу II Інструкції з оформлення адміністративних матеріалів в органах поліції, затвердженої наказом МВС від 6.11.2015 за № 1376, згідно з якою усі реквізити протоколу про адміністративне правопорушення заповнюються чорнилом чорного або синього кольору, розбірливим почерком, державною мовою; згідно з п. 7 розділу II зазначеної Інструкції не допускаються закреслення чи виправлення відомостей, що заносяться до протоколу про адміністративне правопорушення, а також унесення додаткових записів після того, як протокол про адміністративне правопорушення підписано

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109040660>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113522416>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114549027>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111457832>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114942309>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111299914>

особою, стосовно якої його складено. Згідно з п. 7 розділу 2 Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом Міністерства юстиції України 9.12.2020 за № 4248/5, виправлення, які допущені під час внесення записів до протоколу, до його підписання особою, стосовно якої його складено, повинні бути посадовою особою чітко виправлені та належним чином застережені (проставлена печатка та підпис посадової особи). Якщо ж такі виправлення заносяться в протокол після підписання його особою, стосовно якої його складено, то відповідні виправлення з застереженням вносяться і до копії протоколу, який був виданий особі, щодо якої він складався.

Ці недоліки так і не було усунуто, а справу судом не розглянуто, що вказує на наявність високих корупційних ризиків у таких випадках. Зокрема, це відбувається через невстановлення чітких строків для усунення недоліків. Крім того, положення Інструкції щодо заповнення протоколу «чорнилом чорного або синього кольору, розбірливим почерком» видається застарілим, адже протоколи друкують.

Протоколи направлялись на доопрацювання також через технічні вади, зокрема було *«невірно зазначено відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності, зокрема, посада та місце роботи ОСОБА_1»*¹; *«не правильно зазначено по-батькові особи, яка притягається до відповідальності»*²; *«протокол у виді друкованого тексту містить рукописний текст, який не завірений та не має відмітки про те, коли дані відомості внесено і ким»*³; *«в графі місце роботи (проходження служби), посада, є виправлення, які не посвідчені належним чином»*⁴.

Незазначення важливої дати або суперечності у визначенні дат

У низці постанов не вказуються дати складання протоколу і дати виявлення правопорушення⁵.

У постанові Вишгородського районного суду Київської області від 24 квітня 2023 року (справа № 363/2122/23) зазначено, що в протоколі *«містяться розбіжності у даті його складання та підписання, а саме дата складання 20.04.2022, дата підписання 20.04.2023, що унеможлиблює суд за наявності вказаних розбіжностей розглянути вказаний протокол.»*⁶.

Зазначення в протоколі даних про потерпілого, хоча його у відповідній справі бути не може

Згідно з постановою Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області від 14 жовтня 2022 року (справа № 175/2775/22) матеріали передано на доопрацювання з підстав, що у цій категорії справ не може бути потерпілого, а у складених протоколах потерпілим зазначена ОСОБА_2. При цьому суддя посилається на практику апеляційного суду у справі № 216/3513/20 від 24 листопада 2020 року на підставі аналогії права відповідно до КПК України. У постанові наведено такі обґрунтування на підтримку цього: *«ОСОБА_2 не має жодного відношення до земельної ділянки та крім цього не є мешканцем територіальної громади; в нього відсутні повноваження як депутата на здійснення представництва у судах; не є спадкоємцем земельної ділянки якою володіє ОСОБА_3... В протоколах, складених*

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117307587>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117682284>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119347839>;

аналогічні підстави містить:

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/119328469>

⁴ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121128705#>

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108600393>;

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/113772823>;

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/108775667>;

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/109928323>; аналогічне

обґрунтування: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109928324>

⁶ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110444594>

відносно ОСОБА_1, зазначено: «матеріальну шкоду правопорушенням не заподіяно... В зазначених протоколах вказано, що «ОСОБА_2 є представником громади міста», але належних доказів його представництва в додатках до матеріалів протоколу не надано¹».

У зазначеній справі потерпілий ОСОБА_2 зауважив, що «таке клопотання захисника є лише затягуванням процесуального строку розгляду справи і процесуальних підстав для повернення протоколу немає». Це власне і відбулось. Але не затягування розгляду, а взагалі відсутність такого.

Також у цій справі подавалось клопотання захисника про відвід потерпілого, що не відповідає закону. Суддя зазначив, що «у зв'язку з направленням адміністративного матеріалу на доопрацювання суд не вирішує клопотання захисника про відвід потерпілому, тому як вони за змістом суперечать один одному»². Щодо суті вчиненого правопорушення, дати його вчинення, суб'єкта – в постанові не зазначається, так само це не зазначається і в постанові про об'єднання проваджень, номери попередніх проваджень також не зазначаються.

«У протоколі про адміністративне правопорушення потерпілою особою зазначено Дніпровську міську раду, що не відповідає об'єктивній стороні адміністративного правопорушення»³. Потерпілий є не ознакою об'єктивної сторони, а ознакою об'єкта і не повинен зазначатись у статті.

Згідно зі ст. 35 Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом від 18.10.2006 № 251-V)⁴, «кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними, відповідно до принципів її внутрішнього права, для забезпечення того, щоб юридична або фізична особа, яка зазнала шкоди в результаті будь-якого корупційного діяння, мала право порушити провадження щодо осіб, які несуть відповідальність за цю шкоду, з метою одержання компенсації.»

У широкому сенсі **під потерпілими** також розуміють державу та суспільство (в окремих Директивах ЄС звертається увага на можливість представляти інтереси суспільства членами громадськості, зокрема в частині кримінальних правопорушень проти довілля (Директива (ЄС) 2024/1203 Європейського Парламенту та Ради від 11 квітня 2024 року про кримінально-правову охорону довілля, яка замінює директиви 2008/99/ЄС та 2009/123/ЄС). З аналізу судової практики випливає, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення, може оскаржити рішення суду першої інстанції, а держава в особі відповідних органів або особа, яка повідомила про вчинення такого діяння, – ні.

У 2024 році виявлено менше протоколів, які направлялись на доопрацювання у зв'язку з певними недоліками їх складення.

Більшість протоколів направлялись на доопрацювання у зв'язку з **порушенням правил підсудності**⁵ або **незазначення місця вчинення правопорушення**, що унеможливило коректне визначення підсудності.

5. Аналіз судової практики: апеляційний перегляд

Проаналізовано судові рішення, які переглядались в апеляційному порядку: за 2022 рік – **18**, 2023 рік – **26**, 2024 рік – **27**. З них (71 рішення з 240 проаналізованих) 44 рішення, які апеляційним судом залишено в силі (у 2022 році – 9, у 2023 році – 17, у 2024 році – 18), 23 – скасовано, а 4 – змінено.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107520691>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106655014>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103590470>

⁴ Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом від 18.10.2006 № 251-V). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119836669>;

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/116346650>;

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/116311499>

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/121214108>;

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/118750947>;

Підставами для скасування апеляційними судами постанов судів першої інстанції переважно є:

- 1) відсутність складу адміністративного правопорушення;
- 2) сплив строків накладання адміністративного стягнення;
- 3) неправильне застосування норм матеріального права;
- 4) малозначність.

Таблиця 11. Обґрунтування в рішеннях апеляційного суду відсутності події чи складу правопорушення

	2022	2023	2024
У протоколі не відображено встановлення сукупності юридичних фактів, за наявності яких виникає реальний конфлікт інтересів	2	3	3
У протоколі не зазначено будь-яких відомостей, які б поза розумним сумнівом вказували на наявність позаслужбових стосунків	–	2	1
Не надано належних та допустимих доказів, які б підтвердили висновки суду першої інстанції	1	2	–
Не доведено наявності суб'єктивної сторони складу правопорушень	–	–	1

Найбільше постанов судів першої інстанції скасовано на тій підставі, що у протоколах не було відображено сукупності юридичних фактів, за наявності яких виникає реальний конфлікт інтересів, зокрема не встановлено суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями.

Вінницький апеляційний суд у постанові від 18 січня 2024 року (справа № 149/2656/23) зазначив, що «факт депутатського звернення з питань дотримання умов колективного договору не свідчить про вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів», і відсутні відомості на підтвердження того, що «реальний конфлікт інтересів між приватним інтересом та службовими повноваженнями, який би впливав на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або ж на вчинення чи не вчинення дій під час виконання повноважень депутата Хмільницької міської ради, оскільки особа діяла у межах та відповідно до чинного законодавства України, яке регулює порядок здійснення депутатських повноважень та направлення депутатських звернень»¹. Постанову Літинського районного суду Вінницької області від 8 грудня 2023 року (справа № 149/2656/23), згідно з якою особу визнано винуватою² скасовано, а справу закрито у зв'язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення.

Деякі рішення скасовано, а провадження закрито на підставі відсутності складу адміністративного правопорушення у зв'язку з невстановленням умисної форми вини у діяннях особи.

Згідно зі ст. 10 КУпАП «адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків».

У постанові Тернопільського апеляційного суду від 4 квітня 2024 року (справа № 595/1272/23) зазначено, що «матеріалами справи не доведено наявності

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116403545>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115499260>

суб'єктивної сторони складу правопорушень, передбачених частинами 1 та 2 ст. 172-7 КУпАП, у формі прямого чи непрямого умислу в діях ОСОБА_1, який не був ознайомлений з обов'язком повідомляти про наявність у нього реального конфлікту інтересів, а також про вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, у зв'язку з чим не передбачав можливості настання шкідливих наслідків своєї бездіяльності, що виключає її умисний характер в розумінні ст. 10 КУпАП. Згідно зі ст. 11 КУпАП ті обставини, що ОСОБА_1 повинен був і міг самостійно ознайомитись з вимогами закону вказують на порушення ним вимог з необережності, що не утворює складу правопорушень, передбачених ч.1, 2 ст.172-7 КУпАП через відсутність прямого чи непрямого умислу в його діях»¹.

За логікою суду, ставити у вину будь-яке порушення, для якого характерним є його вчинення з умисною формою вини, можливо тільки у разі ознайомлення особи з відповідними положеннями закону під підпис. З таким висновком суду не можна погодитись, оскільки згідно зі ст. 68 Конституції України «незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності». Обов'язок повідомляти про реальний конфлікт інтересів передбачено ст. 28 Закону «Про запобігання корупції».

На відсутність будь-яких безперечних доказів про наявність умислу в діях виконуючою обов'язки директора ВСП «Полтавський фаховий коледж Національного університету харчових технологій» при підписанні наказів (про преміювання себе, а також інших працівників) посилається також Полтавський апеляційний суд у постанові від 23 червня 2022 року (справа № 552/893/22). Особа не заперечувала факту підписання наказів, однак зазначила, що вчинила це з необережності та необізнаності, на виконання рішень керівників структурних підрозділів Полтавського фахового коледжу НУХТ². Такі накази особа підписувала **тричі**. На думку суду, постанова судді Київського районного суду м. Полтави від 12 квітня 2022 року підлягає скасуванню, а провадження по справі підлягає закриттю за відсутності події і складу адміністративного правопорушення, *«ураховуючи, що в ході судового розгляду не здобуто переконливих доказів винуватості ОСОБА_1, а всі сумніви тлумачаться на користь особи.»*³.

Рішення судів першої інстанції також було скасовано апеляційним судом **на підставі:**

- неправильного застосування норм матеріального права (зокрема, суд дійшов помилкового висновку про накладення на особу адміністративного стягнення у виді штрафу за кожне правопорушення або суд одразу призначив остаточне стягнення за два правопорушення);
- закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення;
- малозначності.

Таблиця 12. Обґрунтування в рішеннях апеляційного суду необхідності скасування судового рішення (крім випадків відсутності події чи складу правопорушення)

	2022	2023	2024
Неправильне застосування норм матеріального права	2		2
Закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення	2	1	2
Малозначність	1	1	–

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118218315>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104927504>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104927504>

У постанові Вінницького апеляційного суду від 11 березня 2022 року (справа № 149/3258/21) зазначено, що *«моментом виявлення порушення, пов'язаного з корупцією, є момент отримання інформації про таке порушення уповноваженими особами (посадовою особою чи органом державної влади). При цьому складання протоколу про вчинення порушення, пов'язаного з корупцією, є лише окремою процесуальною дією, вчиненою на підставі виявленого факту порушення, пов'язаного з корупцією (факт виявлення порушення це окрема подія, яка завжди передує складанню протоколу про вчинення порушення). Якщо до уповноваженого органу чи посадової особи надійшло повідомлення про вчинення особою порушення, пов'язаного з корупцією, то моментом виявлення порушення є час надходження цього повідомлення до відповідного уповноваженого органу, а якщо ідентичні повідомлення надійшли до різних органів, чи посадових осіб, уповноважених складати такі протоколи, моментом виявлення вважається перше (за часом отримання) надходження такого повідомлення до уповноваженого (органу чи особи). Будь-якого продовження перебігу строків накладення адміністративних стягнень КУпАП не передбачено, тому в разі їх закінчення провадження у справі закривається.»*¹. Постанову у справі про адміністративне правопорушення, якою визнано винним ОСОБА_1 у вчиненні правопорушень та накладено на нього адміністративне стягнення, винесено Хмельницьким міськрайонним судом Вінницької області від 14.01.2022, тобто після закінчення шестимісячного строку накладення адміністративного стягнення. При цьому адміністративні матеріали надійшли до суду першої інстанції 26 листопада 2021 року, тобто в межах строку притягнення до адміністративної відповідальності. Судові засідання неодноразово відкладались, але строк розгляду адміністративної справи, всупереч вимогам ч. 4 ст. 277 КУпАП, не було зупинено. Тому адміністративне стягнення було накладене поза межами строку, визначеного ч. 4 ст. 38 КУпАП.

Виявлено непослідовність судової практики щодо закриття проваджень за малозначністю, зокрема через те, що Закон нечітко визначає поняття малозначності адміністративного правопорушення. На схожі вади посилались у частині аналізу відповідних справ судів першої інстанції. Апеляційні суди підтверджують виявлені закономірності.

Волинський апеляційний суд у постанові від 9 жовтня 2023 року (справа № 167/514/23) зазначив, що *«судом не повною мірою були враховані обставини, що пом'якшують відповідальність за вчинене адміністративне правопорушення, а саме – характер вчиненого правопорушення, те, що порушення не призвело до будь-яких негативних наслідків, не заподіяло шкоди іншим особам та державі, а також те, що ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності притягується вперше, характеризується виключно позитивно, є волонтером, активно бере участь у наданні різноманітної допомоги ЗСУ, про що свідчать надані захисником неодноразові подяки, грамоти, довідки, інші документи та фотознімки.»*². Апеляційний суд прийшов до переконання, що *«правопорушника ОСОБА_1 слід звільнити від адміністративної відповідальності за вчинені нею адміністративні правопорушення, передбачені частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП, у зв'язку із малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення на підставі ст. 22 КУпАП і обмежитись усним зауваженням. На думку суду, застосування такого заходу, як усне зауваження, буде достатнім для досягнення визначеної ст. 23 КУпАП мети виховного впливу та запобігання вчиненню нових правопорушень.»*³.

Постановою Полтавського апеляційного суду від 29 квітня 2022 року (справа № 533/5/22) скасовано постанову Козельщинського районного суду Полтавської

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103644226>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114041265>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114041265>

області від 9 лютого 2022 року¹, якою особою було визнано винуватою та призначено стягнення у виді штрафу у розмірі 200 нмдг. У постанові Полтавського апеляційного суду зазначено, що *«дії були не умисними та не були спрямовані на отримання неправомірної вигоди і не завдали шкоди державі та суспільству, тому особу звільнено від адміністративної відповідальності з усім зауваженням за малозначністю.»*².

Справа стосувалась того, що державний кадастровий реєстратор зареєструвала та присвоїла кадастровий номер земельній ділянці загальною площею 2000 м², наданої для ведення особистого селянського господарства її дочці. Надалі на підставі наказу ГУ Держгеокадастру у Полтавській області від 11.12.2020 року земельну ділянку передано у власність доньки.

У суді першої інстанції була допитана свідок ОСОБА_3, начальник відділу управління надання адміністративних послуг ГУ Держгеокадастру у Полтавській області, та безпосередній керівник ОСОБА_1, яка зазначила, що згідно з усталеною практикою роботи їх відділу оброблення заявок розподілялось між державними кадастровими реєстраторами самостійно, за їх домовленістю, вона на цей процес не впливала. Система розподілу за принципом випадковості відсутня. Заяви ОСОБА_2 дійсно надійшли не безпосередньо від доньки, а через «особистий кабінет» Єдиного державного порталу адміністративних послуг сертифікованої землевпорядної організації ТОВ «ТЕРРА-МАКС», яка розробляла документацію на її замовлення. ОСОБА_1 повинна була спочатку встановити особу заявника, а потім, за відсутності перешкод, продовжувати розглядати документи. У цьому випадку ОСОБА_1 повинна була зупинити роботу над заявкою та повідомити безпосереднього керівника про наявність реального конфлікту інтересів. Після цього були вжиті заходи щодо усунення ОСОБА_1 від реєстраційних дій та передачі заявки на розгляд іншому реєстратору. Згідно з письмовими поясненнями начальника Головного управління Держгеокадастру у Полтавській області повідомлення щодо виникнення конфлікту інтересів від ОСОБА_1 не надходило.

Слід не погодитись з аргументацією суду, оскільки, по-перше, неясно, чому суд зробив висновок, що відповідні дії не були умисними. У рішенні це не аргументується. По-друге, спрямованість відповідних діянь на отримання неправомірної вигоди є характерною для ст. 364 КК, а не для адміністративного правопорушення. Крім того, склад цього правопорушення є формальним і не передбачає необхідності настання шкідливих наслідків як обов'язкового елементу його об'єктивної сторони³.

Якщо неправомірна вигода з'явилась в особи як мета її дій чи бездіяльності, то це означає, що конфлікт інтересів (тобто суперечність, конфлікт між приватним і службовим) переріс у зловживання, він *уже* вплинув на об'єктивність чи неупередженість (владу, службові повноваження, становище чи можливості використано, а особа зрадила службовому інтересу), а якщо як засіб чи предмет, – це означає, що конфлікт інтересів переріс в одержання неправомірної вигоди⁴.

Крім того, для кваліфікації за ст. 364 КК потрібно встановлювати настання істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (матеріальний склад). У п. 3 примітки до ст. 364 КК зазначено, що істотною шкодою у статтях 364, 364-1, 365, 365-2, 367 КК вважається така шкода, яка в 100 і більше разів перевищує нмдг.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103059040>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104124706>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118218315>

⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції»/ Колектив авторів: Банчук О.А., Дудоров О.О., Луцик В.В., Попович В.П., Сорока О.В., Хавронюк М.І. / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіте, 2018. – 472 с. – С. 66.

Суд у справі № 533/5/22 не аргументує, яку саме шкоду мали б заподіяти дії особи, щоб їх можна було кваліфікувати за ст. 172-7 КУпАП.

Є приклади *повернення апеляційних скарг* з тієї причини, що особу не наділено правом оскарження. Згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом 10 днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП. Заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, у санкціях ст. 172-7 КУпАП не передбачено, а отже, прокурор не може подати апеляційну скаргу (ч. 5 ст. 7 КУпАП), а потерпілих у таких справах не визначають. *На цю проблему вже звернули увагу у звіті в частині повернення протоколів судами першої інстанції, в яких зазначено потерпілого.*

Київський апеляційний суд (постанова від 31 липня 2024 року, справа № 761/3204/24) 4 рази повертав апеляційну скаргу на постанову судді Шевченківського районного суду м. Києва від 25 червня 2024 року, якою провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності за частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей /КРАІЛ/ закрито у зв'язку з відсутністю складу адміністративних правопорушень¹. Апеляційна скарга поверталась, оскільки ОСОБА_1 не є потерпілою у справі і вона, як і її представник, не наділені правом оскарження постанови.

6. Деякі висновки щодо ст. 172-7 КУпАП

1. Виявлено широку практику повернення судом матеріалів справ суб'єкту складення протоколу для належного оформлення. За кожен рік проаналізовано по 16 таких рішень, у яких після повернення матеріалів справи суд вже не розглядав провадження (всього 48 справ з 240 проаналізованих). Крім того, є справи, які направлялись на доопрацювання (в деяких випадках декілька разів) та надалі розглядались судом по суті. Здебільшого такі провадження закрито у зв'язку із закінченням строків.

2. У постановах суду дуже часто не зазначаються важливі для розгляду справи дати, є суперечності щодо їх визначення. Так, не визначено:

– дату вчинення адміністративного правопорушення (у 25 рішеннях з 240). При цьому у значній частині судових рішень датою виявлення правопорушення є дата складання протоколу (22 судових рішення з 240);

– дату складання протоколу (у 50 рішеннях з 240);

– дату надходження матеріалів справи до суду (у 193 рішеннях з 240).

Все це ускладнює правильний підрахунок строків, тривалість розгляду справ тощо.

3. Суди закривають провадження на підставі відсутності складу або події правопорушення у зв'язку з:

– невстановленням (недоведенням наявності) уповноваженим органом суперечності між особистими інтересами особи та її службовими чи представницькими повноваженнями;

– відсутністю належних та допустимих доказів на підтвердження вини особи;

– незазначенням відомостей, які б поза розумним сумнівом вказували на наявність вини особи;

– недодержання вимог, передбачених ст. 256 КУпАП (наприклад, протокол складено без участі особи, яка притягається до відповідальності, без її належного виклику, протокол не підписано, не вручено копії протоколу).

Виявлено непослідовність практики щодо врахування відповідних обставин. За схожими умовами в одних випадках суди визнають осіб винуватими, а в інших – обґрунтовують відсутність складу адміністративного правопорушення, зокрема у зв'язку з

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120726326>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122909162>

невстановленням (недоведенням наявності) суперечностей між приватними інтересами особи та її службовими чи представницькими повноваженнями або незазначенням відомостей, які б поза розумним сумнівом вказували на наявність вини особи. Така ситуація виникає, зокрема, через недостатньо визначені в законі вимоги до реального конфлікту інтересів.

4. У рішеннях апеляційного суду необхідність скасування судового рішення (крім випадків відсутності події чи складу правопорушення) обґрунтована такими підставами:

- неправильне застосування норм матеріального права;
- закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення;
- суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про накладення адміністративного стягнення у виді штрафу за кожне правопорушення або одразу призначив остаточне стягнення за два правопорушення;
- малозначність.

5. В рішеннях апеляційного суду відсутність події чи складу правопорушення обґрунтована такими підставами:

- у протоколах не відображено встановлення сукупності юридичних фактів, за наявності яких виникає реальний конфлікт інтересів;
- у протоколі не зазначено будь-яких відомостей, які б поза розумним сумнівом вказували на наявність позаслужбових стосунків;
- не надано належних та допустимих доказів, які б підтвердили висновки суду першої інстанції;
- не доведено наявності суб'єктивної сторони складу правопорушення.

Стаття 172-8 КУпАП

Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень

Статтю 172-8 КУпАП охоплюються дві форми незаконного використання інформації:

1) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень. Санкція: штраф від 100 до 150 нмдг;

2) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень. Санкція: штраф від 1 000 до 2 500 нмдг з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

1. Аналіз судової практики: загальні тенденції

За даними статистики судових рішень, у 2022–2024 роках у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-8 КУпАП, винесено **58** постанов. У ЄДРСР виявлено та проаналізовано **52** рішення судів, які винесено, і вони набрали законної сили протягом 2022–2024 років. **Серед них:**

- 31 рішення про закриття справи через відсутність події чи складу правопорушення;
- 16 рішень про накладення адміністративного стягнення у виді штрафу;
- 3 рішення про закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення;
- 1 рішення про закриття справи «на підставі ст. 247 п.1 КУпАП у зв'язку з недоведеністю»;
- 1 рішення про закриття справи у зв'язку з малозначністю.

Таким чином, вибірка у межах встановленого методологією дослідження становить 90%. В усіх випадках розглядалися справи тільки щодо правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-8 КУпАП.

Як показують статистичні дані та кількісний склад вибірки, правопорушення, передбачені ст. 172-8 КУпАП, **не є поширеними**. Аналіз судових рішень дозволяє припустити, що це може бути пов'язано зі складністю виявлення таких правопорушень та їх доказування.

Загальна тенденція полягає в тому, що переважну більшість справ (65,3 %) закрито судами на підставі п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення, у 23,1% рішень особу притягнуто до адміністративної відповідальності, а 7,6% справ закрито на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП у зв'язку із закінченням на момент розгляду строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу.

У ЄДРСР виявлено три справи, матеріали яких суди повертали на дооформлення, проте жодну з них не було закрито у зв'язку із закінченням строків, протягом яких може бути накладене адміністративне стягнення.

У середньому від дня вчинення адміністративного правопорушення до дня надходження матеріалів до суду спливало **204** дні. Середня тривалість передачі до суду оформленого протоколу про адміністративне правопорушення становила **14** днів. Судовий розгляд справ у середньому тривав **79** днів.

Таким чином, найбільше часу забирає саме стадія перевірки спеціально уповноваженим суб'єктом попередньо отриманої інформації про адміністративне правопорушення, збір і дослідження доказів, оформлення протоколу.

Ці тенденції виявляють загальну проблему попереднього розгляду спеціально уповноваженими суб'єктами матеріалів про правопорушення, передбачене ст. 172-8 КУпАП, збору та оцінки ними доказів, що буде детальніше розкрито нижче.

2. Аналіз підстав повернення матеріалів на доопрацювання

З огляду на незначну кількість справ, у яких суд повертав матеріали провадження на доопрацювання, **виявити тенденції неможливо**. Проте вони можуть бути помітні у разі системного вивчення підстав повернення матеріалів на доопрацювання під час узагальнення дослідження судової практики в усьому комплексі аналізованих у цьому дослідженні справ.

У цій вибірці в одному випадку протокол про адміністративне правопорушення не містив підпису особи, яка його склала¹, у другому – були відсутні відомості, чи піддавався правопорушник адміністративному стягненню раніше².

У постанові суду у справі № 383/1063/21³ зазначено, що обставини адміністративного правопорушення підтверджуються результатами негласних слідчих (розшукових) дій зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж шляхом спостереження, відбору та фіксації змісту телефонних розмов, іншої інформації та сигналів, які передаються телефонними каналами зв'язку, проведених у рамках кримінального провадження, та добути інформація записана на диск. Однак до матеріалів адміністративної справи диск, витяг з ЄРДР та інші відомості кримінального провадження не додані.

Найімовірніше причиною вказаних недоліків є неухважність представників органів, уповноважених оформлювати протокол про адміністративне правопорушення, що не має системного характеру.

3. Аналіз причин закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення

У ЄДРСР виявлено **три** постанови про закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

У двох випадках суд виснував, що **днем виявлення правопорушення слід вважати**

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120828066>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121805139>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100911851>

день, коли спеціально уповноважений орган отримав будь-яку інформацію про правопорушення.

У законодавстві чітко не визначено, що є моментом виявлення правопорушення, тоді як судова практика послідовно пов'язує цей момент з днем виявлення правопорушення саме органом, уповноваженим на складання відповідного протоколу про адміністративне правопорушення, як початкового етапу процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Днем виявлення правопорушення слід вважати день, коли до уповноваженого органу надійшли будь-які відомості про можливе вчинення адміністративного правопорушення (постанова Верховного Суду від 28.02.2019 в справі №149/2498/17)¹.

В усіх інших проаналізованих рішеннях суд не встановлює наявності або відсутності підстав для закриття справи у зв'язку із закінченням строку притягнення до адміністративної відповідальності.

Суд звертає увагу на правову невизначеність дня вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. І хоча у наведеному прикладі суд посилається на системний аналіз правової норми та судову практику, однак ця прогалина потребує комплексного дослідження, оскільки містить ризик зловживання дефініцією з метою умисного непритягнення особи до відповідальності.

Справу № 398/3792/22² було закрито на підставі ч. 7 ст. 38 КУпАП. За змістом цієї норми, у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Як вбачається з матеріалів справи, 13.10.2022 старшим слідчим ТУ ДБР, розташованого у місті Миколаєві, винесено постанову про закриття кримінального провадження № 42021120000000063 від 22.03.2021 (протокол про адміністративне правопорушення складено 25.10.2022).

Таким чином, закриття справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-8 КУпАП, не мають системного характеру, однак при цьому не можна констатувати сталість судової практики, зважаючи на незначну кількість постанов.

4. Аналіз підстав для закриття справ через відсутність події чи складу правопорушення

Ця категорія постанов є найбільш чисельною серед наявних у ЄДРСР судових рішень, а їх зміст і структура – досить шаблонні. Суди використовують однакоvu послідовність і конструкції для обґрунтування рішення. У жодній справі особа не визнавала своєї вини.

В усіх проаналізованих постановоx суди, посилаючись на стандарт доказування поза розумним сумнівом, констатують, що в матеріалах справи відсутні допустимі і доведені докази, які б свідчили про вчинення особою адміністративного правопорушення.

Типовими можна назвати такі конструкції:

1) ...зібраними доказами у цій справі не спростовується позиція ОСОБА_1, відповідно до якої останньою ніяким чином не використовувалася переглянута інформація стосовно фізичних осіб-підприємців, які є її родичами, зокрема вона не вчиняла ніяких дій з такою інформацією, вона її нікому не передавала та не розголошувала, а отже переглянута інформації в ІКС «Податковий блок» не була

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118055785>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109916134>

використана незаконно.

... лише сам факт отримання ОСОБА_1 доступу до інформації в ІКС «Податковий блок» та її перегляд не є формою незаконного використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням ним службових повноважень¹;

2) У протоколі не визначено мету та мотив вчинення адміністративного правопорушення. Так, відповідно до диспозиції ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, мотив може полягати у вчиненні зазначених дій у своїх власних інтересах.

При цьому, матеріалами справи не підтверджується будь-якого майнового чи немайнового інтересу ОСОБА_1, зокрема, який би зумовлювався особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками із її сином ОСОБА_2.

Відповідно до протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією, щодо ОСОБА_1, не викладено всіх ознак складу правопорушення, передбаченого ст.172-8 КУпАП, а саме: мотиву вчинення правопорушення – чи полягало незаконне розголошення інформації особою у своїх інтересах²;

3) ... в матеріалах справи відсутні належні та допустимі докази в розумінні ст. 251 КУпАП, які б дали підстави для висновку про наявність в діях ОСОБА_1 складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-8 КУпАП.

Крім того, суди вказують на неможливість встановити з матеріалів справи спосіб використання отриманої інформації, відсутність викладення у протоколі всіх ознак адміністративного правопорушення.

Системний аналіз змісту судових рішень дає змогу зробити низку **висновків**:

1) ні суди, ні спеціально уповноважені органи переважно не розрізняють способів вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, яке відповідно до диспозиції може вчинятися шляхом розголошення інформації або її використання в інший спосіб.

Розголошення інформації означає, що особа, якій інформація стала відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, передає її стороннім особам, ознайомлює з нею таких осіб або своєю поведінкою створює умови, які надають можливість стороннім особам ознайомитися з відомостями³.

Використання інформації – це її застосування у господарській чи іншій діяльності для отримання вигоди чи переваги, у т. ч. шляхом розповсюдження, збуту, а також інші дії, які особа вчиняє за допомогою відповідної інформації або користуючись фактом наявності в неї такої інформації (зокрема, її продаж, обмін на іншу інформацію, висунення майнових або інших вимог до власника таємниці за повернення або нерозголошення відповідних відомостей, підрич ділової репутації конкурента). На відміну від розголошення, використання інформації передбачає, що її корисні властивості використовує сама особа, інформація не передається сторонній особі⁴.

Таким чином, чітке визначення способу вчинення вказаного адміністративного правопорушення є важливим як на стадії підготовки протоколу, так і на стадії судового розгляду справи, оскільки сприяє всебічному дослідженню наявності підстав для закриття справи та невідворотності адміністративної відповідальності у разі наявності складу правопорушення;

2) суди подекуди не враховують того факту, що свій інтерес, у якому особа розголошує або використовує в інший спосіб інформацію, може зумовлюватися родинними зв'язками та прагненням допомогти близькій особі, спростити їй життя. При цьому КУпАП

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124041767>

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117589747>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123413384>;
<https://reyestr.court.gov.ua/Review/121713191>

³ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Ваіге, 2018. – С. 290.

⁴ Там само, с. 290 291.

не обмежує кола осіб, яким службова інформація розголошується;

3) у випадках закриття справ у зв'язку з відсутністю події чи складу правопорушення здебільшого предметом правопорушення виступала інформація, яка за своєю суттю є конфіденційною, але особа, якої ця інформація стосується, може отримати її в законний спосіб (наприклад, щодо сплати податків, подання податкової звітності тощо). Таким чином, спеціально уповноважені органи не завжди повно і всебічно досліджують наявність складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, що призводить до закриття справ у судах.

5. Аналіз справ, у яких особу притягнуто до адміністративної відповідальності

Як зазначалося вище, у ЄДРСР виявлено **16** справ, у яких на особу накладено адміністративне стягнення у виді штрафу. Здебільшого суди призначають покарання на рівні мінімально визначеного частиною 1 статті 172-8 КУпАП рівня – 100 нмдг. У двох справах був призначений штраф у максимальному розмірі – 150 нмдг та в одній – у розмірі 130 нмдг.

У 6 із 16 справ особи визнавали свою вину у вчиненні адміністративного правопорушення, у 9 – рішення суду першої інстанції оскаржено в апеляційному порядку, а щодо одного рішення також подано касаційну скаргу¹, у 6 справах апеляційні суди залишали в силі рішення судів першої інстанції. Дві постанови у результаті апеляційного оскарження скасовано через відсутність події чи складу правопорушення, одна – у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

У цій категорії рішень простежується **тенденція**, що суди, досліджуючи усі обставини справи, не завжди з'ясовують наявність або відсутність підстав для закриття справи у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, відповідно – не завжди визначають день вчинення і день виявлення адміністративного правопорушення, що здебільшого стає одним із аргументів для апеляційного оскарження постанов судів першої інстанції.

Вважаємо за доцільне звернути окрему увагу на ті справи, у яких особам було призначене адміністративне покарання вище за мінімальне, передбачене санкцією статті.

У справі № 760/14766/23² особа притягалася до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 172-4 і ч. 1 ст. 172-8 КУпАП. Суд не виявив обставин, які б пом'якшували або обтяжували відповідальність, тому із постанови неможливо з'ясувати мотивацію суду щодо накладення адміністративного стягнення на рівні найвищої межі штрафу, передбаченого санкцією.

У справі № 462/4365/23³ особа повністю визнала свою вину у вчиненні багатоепізодного адміністративного правопорушення⁴. Однак із рішення неможливо з'ясувати мотивацію суду щодо накладення адміністративного стягнення на рівні найвищої межі штрафу, передбаченого санкцією.

Справа № 202/5929/24⁵, у якій судом першої інстанції на особу накладено штраф у розмірі 130 нмдг, також є багатоепізодною, особа не визнавала себе винуватою та оскаржила постанову в апеляційному порядку. Апеляційний суд скасував рішення суду першої інстанції, зазначивши: «... обставини, які викладені в протоколах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо ОСОБА_1 не відображають всіх істотних ознак складу правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП.»

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/117181149>, у відкритті касаційного провадження відмовлено.

² <https://reyestr.court.gov.ua/Review/114076474>

³ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112356608>

⁴ У переважній більшості багатоепізодних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, особи не визнавали себе винуватими, а суди закривали справи через відсутність події або складу правопорушення.

⁵ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119578280>

У переважній більшості багатоепізодних справ особи не визнавали себе винуватими, а суди закривали справи через відсутність події або складу правопорушення (додатково див. частину 4 цього розділу).

6. Інше

У ЄДРСР виявлено справу № 303/7717/24¹, у якій суд звільнив особу від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю, обмежившись усним зауваженням.

Суд аргументував своє рішення так:

«... суд кваліфікує дії ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 172-8 КУпАП.

Вирішуючи питання про накладення на ОСОБА_1 стягнення, суд звертає увагу на наступне.

Матеріали справи не містять доказів, що ОСОБА_1 були вчинені будь-які дії, пов'язані зі зміною або прийняттям рішень в базі ІКС ДПС, які б покращували або змінювали становище її сина, ОСОБА_3.

Враховуючи викладене вище, а також входження ОСОБА_1 до бази ІКС «Податковий блок» одноразово, що свідчить про не систематичність її дій, оцінюючи особу ОСОБА_1, яка раніше до адміністративної відповідальності не притягувалася, щиро покалася у вчиненому, зробила належні висновки, позитивно характеризується за місцем роботи, притягнута до дисциплінарної відповідальності за вчинення дій, пов'язаних з переглядом відповідної інформації, вчинене ОСОБА_1 діяння не призвело до порушення охоронюваних законом прав та інтересів громадян, шкода, завдана суспільним та державним інтересам, є незначною, суд вважає, що вчинене адміністративне правопорушення є малозначним, у зв'язку з чим ОСОБА_1 підлягає звільненню від адміністративної відповідальності відповідно до статті 22 КУпАП, обмежившись усним зауваженням.»

І хоча в межах аналізованої статті КУпАП ця справа не дозволяє виявити будь-які тенденції, вона може бути врахована у контексті всього дослідження, а узагальнення підстав для звільнення особи від адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4 – 172-8, у зв'язку з малозначністю може сприяти виявленню закономірностей.

7. Деякі висновки щодо ст. 172-8 КУпАП

1. Найбільш тривалою є стадія дослідження інформації про правопорушення, отриманої спеціально уповноваженим органом, збір доказів та складання протоколу про адміністративне правопорушення. Причинами цього можуть бути: складність процесу доказування; надмірне навантаження працівників спеціально уповноважених органів; поведінка правопорушника, яка полягає в умисному затягуванні процесу.

2. Направлення матеріалів адміністративної справи на доопрацювання та закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення у межах аналізованого складу адміністративного правопорушення не мають системного характеру.

3. Особи, на яких суди першої інстанції накладають адміністративні стягнення, як правило, не визнають себе винуватими та оскаржують постанови в апеляційному порядку. Однак у переважній більшості випадків апеляційні суди підтримують рішення судів першої інстанції.

4. Критерій малозначності майже не застосовується судами до цієї категорії справ. Це може бути пов'язано з тим, що здебільшого правопорушення вчиняються особами неодноразово, а справи мають багатоепізодний характер.

¹ <https://reyestr.court.gov.ua/Review/123382695>

Стаття 172-9 КУпАП передбачає відповідальність за:

1) невиконання передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення.

Санкція: штраф від 125 до 250 нмдг;

2) ту саму дію, вчинену повторно протягом року.

Санкція: штраф від 250 до 400 нмдг.

Згідно з приміткою до статті суб'єкт відповідальності за вказане правопорушення є розширеним: крім осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, адміністративне стягнення може бути накладене також на посадових і службових осіб спортивних організацій та органів.

Проте у ЄДРСР за 2022–2024 роки **не виявлено жодного рішення** у справі про притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 172-9 КУпАП.

3. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ

Проведення аналізу законодавства щодо відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, здійснено з **метою** з'ясування:

- 1) системності, повноти та юридичної коректності визначення на законодавчому рівні підстав настання такої відповідальності;
- 2) відповідності передбачених законом стягнень принципам справедливості, співмірності (пропорційності) та індивідуалізації, а також здатності забезпечити досягнення мети адміністративного стягнення.

* * *

3.1. Загальні положення

1. Специфічними ознаками *правопорушення, пов'язаного з корупцією*, відповідно до ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» є те, що **воно**:

- а) не містить ознак корупції;
- б) порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» (але не іншим законом) вимоги, заборони та обмеження;
- в) вчинене особою, зазначеною в ст. 3 цього Закону;
- г) і за нього законом встановлено юридичну відповідальність певного виду – кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову.

До адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, КУпАП віднесено ті, що прямо зазначені в його главі 13-А (статті 172-4 – 172-9-2). Проте правопорушення, передбачені статтями 172-8-1, 172-9-1 і 172-9-2 КУпАП, **не є адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією**, оскільки не порушують встановлених Законом «Про запобігання корупції» вимог, заборон чи обмежень. Тому при підготовці цього Звіту ці статті **до уваги не бралися**.

З іншого боку, існує низка правопорушень, які відповідають першим трьом ознакам правопорушення, пов'язаного з корупцією, але за них законом не встановлено адміністративної відповідальності.

Йдеться, наприклад, про порушення: вимоги щодо прийняття антикорупційної програми та її погодження з НАЗК (ст. 19); обов'язку керівника, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, вжити передбачених цим Законом заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи (ч. 4 ст. 28); заборони створювати перешкоди викривачу (ч. 3 ст. 53-4); заборони державним органам, органам місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги (ст. 54); вимог щодо організації проведення спеціальної перевірки (статті 56-58); обов'язку особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми у разі виникнення обставин несумісності у дводенний строк з дня виникнення таких обставин повідомити про це керівника юридичної особи з одночасним поданням заяви про розірвання трудового договору за власною ініціативою (ч. 4 ст. 64); обов'язку щодо проведення службового розслідування з метою виявлення причин та умов, що

сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб (ч. 3 ст. 65); вимог щодо скасування нормативно-правового акта, рішення, виданого (прийнятого) з порушенням вимог цього Закону, органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, а також щодо надсилання до НАЗК протягом трьох робочих днів копії прийнятого рішення про скасування або одержаного для виконання рішення суду про визнання незаконними відповідних актів або рішень (ст. 67).

Наведеним вище ознакам правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідають лише **такі правопорушення:**

1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);

2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5);

3) порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);

4) порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7);

5) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9).

Що стосується незаконного використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8), то це діяння лише умовно можна віднести до правопорушень, пов'язаних з корупцією. Адже у разі вчинення його особою, зазначеною у ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», і за наявності неправомірної вигоди як предмета чи засобу такого правопорушення, воно стає різновидом незаконного використання службових повноважень або становища, тобто відповідає ознакам корупційного правопорушення.

2. Існують такі визначені КУпАП **особливості адміністративних правопорушень, передбачених статтями 172-4–172-9 КУпАП, та розгляду справ про них:**

– військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Але за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, зазначені особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах (ст. 15);

– адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення (ст. 38);

– протоколи складають уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції (за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище) та Національного агентства з питань запобігання корупції (в частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище), а також прокурор (ст. 255);

– протоколи стосовно судді, судді Конституційного Суду України складає Голова Національного агентства з питань запобігання корупції або його заступник за правилами КУпАП з особливостями, визначеними у ст. 257-1;

– справи розглядають суди (ст. 221);

– участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою (ст. 250);

– у ст. 257 встановлено особливості надіслання протоколу;

– при розгляді справ присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу (ст. 268);

- викривач є свідком у справах і має право на збереження конфіденційності інформації стосовно нього під час дачі пояснень по справі (ст. 272);
- строк розгляду справ зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про правопорушення, 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) (ст. 277);
- постанова суду про накладення адміністративного стягнення у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення (ст. 285).

3. Санкції статей 172-4–172-8 і 172-9 КУпАП передбачають застосування за відповідні правопорушення **таких стягнень** (див. таблицю 13):

- 1) штраф (ст. 172-9 – тільки штраф);
- 2) конфіскація;
- 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

КУпАП не передбачає можливості заміни стягнень і вимагає накладати стягнення в межах, установлених законом. Тому інші стягнення, крім визначених у санкціях, за вказані правопорушення накладені бути не можуть.

Усне зауваження, що передбачене у випадках малозначності вчиненого адміністративного правопорушення (ст. 22 КУпАП), не є стягненням.

Не є адміністративними стягненнями заходи впливу, покладення обов'язку відшкодувати заподіяну шкоду і судовий збір, передбачені статтями 24-1, 40 і 40-1 КУпАП.

Таблиця 13. Розміри штрафів за правопорушення, пов'язані з корупцією

Стаття, частина статті	Суть порушення	Розмір штрафу	Інше стягнення, крім штрафу
Ч. 1 ст. 172-4	Порушення обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю або підприємницькою діяльністю	300–500 нмдг	конфіскація доходу чи винагороди
Ч. 2 ст. 172-4	Порушення обмежень щодо входження до складу виконавчих чи контрольних органів чи наглядової ради	300–500 нмдг	конфіскація доходу
Ч. 3 ст. 172-4	Дії, передбачені частинами 1 або 2, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення	500–800 нмдг	конфіскація отриманого доходу чи винагороди; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю
Ч. 1 ст. 172-5	Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків	100–200 нмдг	конфіскація подарунка
Ч. 2 ст. 172-5	Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною 1	200–400 нмдг	конфіскація дарунка (пожертви); позбавлення права обіймати певні посади або займатися

	цієї статті		певною діяльністю
Ч. 1 ст. 172-6	Несвоєчасне подання без поважних причин декларації	50–100 нмдг	
Ч. 2 ст. 172-6	Неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані	100–200 нмдг	
Ч. 3 ст. 172-6	Дії, передбачені частинами 1 або 2 цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення	100–300 нмдг	конфіскація доходу чи винагороди; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю
Ч. 4 ст. 172-6	Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації	1000–2500 нмдг	
Ч. 1 ст. 172-7	Неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів	100–200 нмдг	
Ч. 2 ст. 172-7	Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів	200–400 нмдг	
Ч. 3 ст. 172-7	Дії, передбачені частинами 1 або 2, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення	400–800 нмдг	позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю
Ч. 1 ст. 172-8	Незаконне розголошення або використання інформації	100–150 нмдг	
Ч. 2 ст. 172-8	Незаконне розголошення або використання інформації про викривача	1000–2500 нмдг	позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю
Ч. 1 ст. 172-9	Невжиття заходів у разі виявлення корупційного правопорушення	125–250 нмдг	
Ч. 2 ст. 172-9	Та сама дія, вчинена повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення	250–400 нмдг	

4. Розміри **штрафу** визначено в санкціях частин відповідних статей і їх не може бути зменшено судом нижче нижньої межі цих санкцій.

Штраф визначається в нмдг. Один нмдг дорівнює 17 грн¹. Штраф у розмірі, наприклад, від 300 до 500 нмдг означає грошове стягнення з винуватої особи від 5 100 до 8 500 грн.

Визначаючи розмір штрафу в конкретній справі, суд зобов'язаний керуватися ч. 2 ст. 33, статтями 34–36 КУпАП. Стосовно адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, **урахованню підлягають**, зокрема:

1) характер вчиненого правопорушення (він визначається у цих випадках насамперед грубістю порушення, способом, тривалістю і часом його вчинення, розміром предмету правопорушення тощо);

¹ Відповідно до п. 5 підрозділу 1 розділу XX ПК, якщо норми інших законів містять посилання на нмдг, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 грн, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації правопорушень, для яких сума нмдг встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної п.п. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розділу IV ПК для відповідного року; при цьому податкова соціальна пільга дорівнює 50 відсоткам розміру пмпд (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового року, – для будь-якого платника податку. Розмір же пмпд встановлюється Законом про державний бюджет України на відповідний рік.

2) особа порушника (йдеться про її службове становище, вік, досвід, кваліфікацію, вчинення службових адміністративних та дисциплінарних правопорушень у минулому тощо);

3) ступінь вини (залежить насамперед від форми вини – умислу чи необережності, їх конкретного виду, а також мотиву і мети);

4) майновий стан (наявність власного чи орендованого житла, власного автотранспорту, наявність та кількість чи відсутність утриманців, розмір заробітної плати та інших доходів, розмір необхідних соціальних витрат, наявність фінансових зобов'язань тощо);

5) обставини, що пом'якшують відповідальність (як-от: добровільне і щире розкаяння, яке ґрунтується на внутрішньому усвідомленні винним своєї вини; відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; вчинення правопорушення при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин – хвороба винного, складні житлові умови, важкий матеріальний стан тощо; вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року, що часто викликає стан перевтоми та дратівливості). Перелік цих обставин не є вичерпним.

б) обставини, що обтяжують відповідальність (зокрема: продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її, наприклад, виявлений раніше потенційний конфлікт інтересів, який згодом трансформувався в реальний; повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; вчинення правопорушення групою осіб). Наявність двох і більше обтяжуючих обставин за відсутності пом'якшуючих свідчить про необхідність розглянути питання про накладення штрафу у розмірі, ближчому до максимуму санкції статті КУпАП (інакше важко пояснити наявність верхньої межі штрафу).

При накладенні стягнення обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають враховуватися лише за умови, що вони перебувають за межами складу правопорушення, тобто не є його складовою. Щодо правопорушень, пов'язаних з корупцією, це безпосередньо стосується повторності (п. 2 ст. 35 КУпАП).

Уявлення щодо пропорційності штрафів та інших стягнень можна зробити на основі даних **Таблиці 13**. Штрафи представляються непропорційними. Так, важко зрозуміти, чому:

– розміри штрафів за правопорушення приблизно однакової тяжкості відрізняються у 20–25 разів;

– несвоєчасне подання без поважних причин декларації є найменш тяжким з усіх відповідних правопорушень, а подання завідомо недостовірних відомостей у декларації та незаконне розголошення або використання інформації про викривача – найбільш тяжким;

– в одному випадку повторне протягом року правопорушення приблизно однакової тяжкості карається штрафом у 500–800 нмдг, а в інших – 200–400 або 100–300 нмдг;

– невжиття заходів у разі виявлення корупційного правопорушення, навіть повторне протягом року, додатково не карається позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

5. Передбачена у санкціях відповідних статей **конфіскація отриманого доходу чи винагороди або подарунка**, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є в приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законом (ст. 29 КУпАП).

Відповідні частини статей 172-4, 172-5 і 172-6 КУпАП передбачають не можливість, а обов'язковість конфіскації отриманого доходу, винагороди, подарунка. Суд повинен встановити їхні точні розміри й вартість. Для визначення розміру отриманого доходу, винагороди, подарунка, які підлягатимуть конфіскації, може бути призначено експерта (ст. 273 КУпАП). Постанови про конфіскацію предмета виконуються державними виконавцями (статті 313 і 314 КУпАП). Скасування постанови із закриттям справи про

адміністративне правопорушення тягне за собою повернення конфіскованих предметів або їхньої вартості (ст. 296 КУпАП).

Згідно з ч. 2 ст. 69 Закону «Про запобігання корупції» активи, щодо яких судом на підставі поданих доказів не встановлено, що вони були набуті за рахунок законних доходів, є необґрунтованими і підлягають стягненню в дохід держави за рішенням суду в установленому законом порядку. Це стосується і активів, отриманих відповідною особою внаслідок порушення встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю.

Набуття ж особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, внаслідок такого порушення активів, якщо різниця між їх вартістю і законними доходами особи у 750 і більше разів перевищує розмір пмпо, встановленого законом на день набрання чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» від 31 жовтня 2019 року, створює підстави для цивільно-правової відповідальності (ст. 290 ЦПК), а якщо вартість активів більше ніж на 3 000 нмдг перевищує її законні доходи, – для кримінальної відповідальності за ст. 368-5 КК.

6. Відповідно до ч. 3 ст. 172-4, ч. 2 ст. 172-5, ч. 3 ст. 172-6, ч. 3 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-8 КУпАП за дії (діяння), передбачені іншими частинами цих статей, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, підлягає обов'язковому застосуванню додаткове стягнення у виді **позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю** строком на один рік.

У цьому випадку, як це впливає зі ст. 30 КУпАП, призначення цього стягнення не може залежати від розсуду суду: по-перше, відповідні санкції не містять слів «або без такого» (як, наприклад, у ст. 123 КУпАП), по-друге, законодавець спеціально передбачив у ч. 6 ст. 30 КУпАП, у яких саме випадках суд має дискреційні повноваження.

КУпАП не визначає порядку виконання постанови суду про позбавлення цього права та органи, які її виконують. За аналогією з правилом, визначеним у ст. 321 КУпАП, слід вважати, що особи вважаються позбавленими зазначеного права з дня винесення постанови суду про позбавлення їх відповідного права, а в разі ухилення від виконання цієї постанови – з дня фактичного усунення їх від певної посади або дня фактичного припинення певної діяльності.

Додатково, згідно із ч. 5 ст. 65-1 Закону «Про запобігання корупції» особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), у якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом. Аналогічна норма міститься в ст. 64 Закону «Про прокуратуру», яка передбачає зупинення повноважень прокурора.

7. **Оскаржити** відповідну постанову прокурор не може¹.

Суддя апеляційного суду Рівненської області обґрунтовано відмовив у прийнятті апеляційної скарги прокурора на постанову Рівненського міського суду Рівненської області, зазначивши у своїй постанові, що:

– «апеляційне оскарження судового рішення можливе у всіх випадках, крім тих, коли закон містить заборону на таке оскарження.» (Рішення КС від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010);

– Конституція України визначила принципово нові основи функціонування прокуратури. Нею не передбачено прокурорського нагляду за додержанням законів органами та посадовими особами державної виконавчої влади, представницькими

¹ Це є вадодою КУпАП.

органами та органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями. Ці зміни в правовому статусі прокуратури прямо пов'язані з підвищенням ролі судів у захисті передбачених Конституцією прав людини;

– внесеними 14 жовтня 2014 року змінами до ч. 2 ст. 294 КУпАП (п.п. 2 п. 5 Прикінцевих положень Закону «Про прокуратуру») прокурора виключено зі складу суб'єктів апеляційного оскарження постанови суду в справі про адміністративні правопорушення, за винятком випадку, визначеного в ч. 5 ст. 7 КУпАП, а саме коли 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»¹;

– посилення в апеляційній скарзі прокурора на ст. 250 КУпАП, згідно з якою обов'язковою є лише участь прокурора у розгляді справ судом при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП), не може бути прийняте судом до уваги та спростовується комплексним тлумаченням вищезазначених правових норм².

З аналогічних підстав постановою апеляційного суду Тернопільської області відмовлено прокурору в оскарженні постанови судді Кременецького районного суду щодо Особа_1 про закриття провадження³.

Ці аргументи можна доповнити тим, що в ст. 24 Закону «Про прокуратуру», яка визначає особливості здійснення окремих форм представництва інтересів держави в суді, ідеться про право прокурора на подання апеляційної чи касаційної скарги на судові рішення лише в цивільній, адміністративній і господарській справі. При цьому в ч. 7 ст. 24 чітко зазначено: «повноваження прокурорів, передбачені цією статтею, здійснюються виключно на підставах та в межах, передбачених процесуальним законодавством».

8. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має **права**, визначені в ст. 268 КУпАП. При розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП, присутність зазначеної особи є обов'язковою. Тому в разі ухилення від явки на виклик судді її може бути піддано приводу органом Національної поліції⁴.

У розгляді справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, можуть брати участь адвокат, інший фахівець у галузі права. Вони мають права, визначені ст. 271 КУпАП, а також Законом «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Згідно зі статтями 13, 14, 17, 21 Закону «Про безоплатну правову допомогу» особи, яких притягують до адміністративної відповідальності, але лише ті, до яких застосовано адміністративне затримання та адміністративний арешт, мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, яка включає, зокрема: здійснення представництва їхніх інтересів у судах; складення документів процесуального характеру. Забезпечують здійснення цього права центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

¹ Стаття 250 КУпАП передбачає право прокурора перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення. Таким заходом примусового характеру, пов'язаним з обмеженням особистої свободи громадян, фактично є лише адміністративний арешт. Але до правопорушень, пов'язаних з корупцією, він не застосовується.

² ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46781044>

³ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44959805>

⁴ Пункт 9 ч. 1 ст. 23 Закону «Про Національну поліцію» надає поліції повноваження у випадках і порядку, визначених законом, доставляти осіб, які вчинили адміністративне правопорушення. Навіть якщо умовно вважати, що поняття «доставлення» і «привід» є синонімами, то однак КУпАП не визначає порядку такого приводу (доставлення) – на відміну від приводу в кримінальному процесі, порядок якого чітко визначено у ст. 140 КПК. Це створює підстави для правових конфліктів.

9. Окремими законами передбачені **спеціальні правові наслідки** притягнення особи до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Йдеться, зокрема, про наслідки, що стосуються:

1) *призначення на певні посади, виконання певних обов'язків*. Особу протягом року після накладення адміністративного стягнення не можна: призначати на посаду в НАБУ (п. 2 ч. 1 ст. 13 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України»); включати до списків присяжних (п. 5 ч. 2 ст. 65 Закону «Про судоустрій і статус суддів»); призначати членом ВККСУ (п. 3 ч. 8 ст. 94 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Поліцейським така особа не може бути незалежно від часу накладення стягнення (п. 5 ч. 2 ст. 61 Закону «Про Національну поліцію»);

2) *звільнення з посади (зі служби), припинення повноважень на посаді*. У разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією: прокурор підлягає звільненню з посади в триденний строк з дня отримання копії відповідного судового рішення (ст. 54 Закону «Про прокуратуру»); поліцейський звільняється зі служби в поліції (п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону «Про Національну поліцію»); повноваження члена поліцейської комісії припиняються (п. 9 ч. 8 ст. 51 Закону «Про Національну поліцію»); сільський, селищний, міський голова, депутат місцевої ради вважаються такими, повноваження яких достроково припинені, якщо накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 3-1 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», п. 7 ч. 1 ст. 5 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»);

3) *дисциплінарної відповідальності*: особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку (ч. 2 ст. 65-1 Закону «Про запобігання корупції»). Хоча Закон у цій частині є імперативним, він може передбачати інше дисциплінарне стягнення, крім звільнення зі служби чи з посади. НАЗК уповноважене ініціювати вжиття заходів щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у вчиненні таких правопорушень (п. 12 ч. 1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції»);

4) *пенсійного забезпечення*. Звільнення з роботи в зв'язку із притягненням до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, тягне за собою втрату права на спеціальну пенсію: прокурорів (ч. 12 ст. 86 Закону «Про прокуратуру»); військовослужбовців і деяких інших осіб та членів їх сімей (ч. 2 ст. 5 Закону «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»).

КЗпП також передбачає, що підставою припинення трудового договору є укладення трудового договору (контракту) всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції», встановленим для осіб, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, протягом року з дня її припинення (п. 7-1 ст. 3б), а додатковою підставою розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу з окремими категоріями працівників за певних умов – перебування всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні у близької особи (п. 4 ст. 41).

Крім зазначених, подібні наслідки передбачені, наприклад, законами «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Очевидно, що в законах усі ці наслідки слід уніфікувати з метою забезпечення принципу рівності перед законом і судом.

3.2. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені статтями 172-4–172-8, 172-9 КУпАП

Стаття 172-4. Порухення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Порухення 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 –

тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом.

Порухення 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),–

тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності.

Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення,–

тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

{Стаття 172-4 в редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014; із змінами, внесеними згідно із Законами № 1798-VIII від 21.12.2016, № 319-IX від 03.12.2019}¹

1. З об'єктивної сторони діяння, передбачені ст. 172-4 КУпАП (як і ч. 1 ст. 25 Закону

¹ Згідно із Законом № 1798-VIII від 21.12.2016 з примітки до ст. 172-4 слова виключено слова «членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів».

Згідно із Законом № 319-IX від 03.12.2019 примітку до ст. 172-4 доповнено словами «помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України».

«Про запобігання корупції»; далі, якщо не зазначено інше – Закон), що являють собою порушення встановлених законом обмежень, можуть проявитися в трьох формах (див. таблицю 14). Із цих обмежень існують винятки, а також винятки з винятків, які стосуються певних суб'єктів.

Таблиця 14. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Діяння	Спеціальні винятки	Загальний виняток-1	Загальний виняток-2	Винятки з винятку-2
1. Порушення обмежень щодо зайняття підприємницькою діяльністю (ч. 1 ст. 172-4)	–	Інше передбачено Конституцією або законами України.	Особа є депутатом ВР АРК, депутатом місцевої ради, присяжним, помічником-консультантом народного депутата України, працівником секретаріату Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України, заступника Голови Верховної Ради України, працівником секретаріату депутатської фракції (депутатської групи) у Верховній Раді України	Обмеження поширюється на тих депутатів ВР АРК, місцевих рад, які здійснюють свої повноваження у раді на постійній основі.
2. Порушення обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (ч. 1 ст. 172-4)	Викладацька, наукова і творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту			
3. Порушення обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (ч. 2 ст. 172-4)	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			

Оплачуваною діяльністю слід вважати будь-яку діяльність, за яку особа отримує винагороду, незалежно від того, чи є вона систематичною або одноразовою, грошовою чи натуральною, виплачується за трудовою чи іншою угодою або без неї, систематично або лише за умови досягнення певних показників, за виконану роботу чи як аванс, за фізичну роботу чи творчу, є прямою чи непрямую, чи обліковується вона, чи сплачує особа з цієї винагороди податки, чи підлягає вона декларуванню тощо.

Відповідно до ст. 2 Закону «Про оплату праці» структура заробітної плати включає як винагороду безпосередньо за виконану роботу, так і доплати, надбавки, гарантійні й компенсаційні виплати, премії, інші заохочувальні та компенсаційні виплати.

Постановою апеляційного суду Тернопільської області підтверджено законність постанови Шумського районного суду Тернопільської області, якою Особа 1 визнана винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, за те, що вона, будучи державним службовцем – заступником голови районної державної адміністрації, займалась іншою оплачуваною роботою – була головою ради Шумської районної організації профспілки працівників освіти та науки, за що отримувала щомісячну винагороду¹.

У Законі йдеться про порушення обмежень щодо саме зайняття іншою оплачуваною діяльністю. Тому, якщо особа займалась певною діяльністю, наприклад, до вступу на державну службу, а оплата цієї діяльності була здійснена із запізненням, але під час її перебування на державній службі, то Закон цією особою не порушено.

Одним із видів оплачуваної діяльності є *сумісництво* – це форма вторинної зайнятості: виконання працівником іншої оплачуваної роботи за трудовим договором у вільний від основної роботи час на тому самому чи на іншому підприємстві, в установі, організації чи в особи фізичної. Робота за сумісництвом у того ж роботодавця називається «внутрішнє сумісництво», а робота в іншого роботодавця – «зовнішнє сумісництво»².

Апеляційний суд Закарпатської області залишив у силі постанову Перечинського районного суду Закарпатської області, якою Д. визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-4 КУпАП. За обставинами справи Д., працюючи старшим майстром лісу на 0,5 ставки (ця посада віднесена до посад Державної лісової охорони, які за своїм статусом прирівнюються до посад працівників правоохоронного органу), одночасно працював протягом одного року обрубувачем сучків та отримав заробітну плату за цією посадою³.

Закон дозволяє державним службовцям та іншим особам (крім членів КМУ, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади) займатися за сумісництвом викладацькою, науковою, творчою діяльністю, медичною та суддівською практикою, інструкторською практикою із спорту). Іншими словами, вони можуть хоч щодня – у вільний від основної роботи час – займатися викладацькою та іншими зазначеними видами діяльності, не запитуючи для цього дозволу адміністрації.

Проте для деяких категорій функціонерів існують особливі **умови**, встановлені іншими законами, крім Закону «Про запобігання корупції».

Наприклад, згідно зі ст. 66 Закону «Про Національну поліцію» поліцейський під час проходження служби може займатися виключно такими видами іншої оплачуваної діяльності, як науково-педагогічна, наукова і творча. Або: згідно зі ст. 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

¹ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41144832>

² Сумісництво // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. Т. 5: П–С. 736 с. URL: <https://leksika.com.ua/16790327/legal/sumisnitstvo>.

³ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/45130547>

2. Суб'єктом правопорушень, передбачених ст. 172-4 КУпАП, є особи, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, тобто особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (функціонери).

Під час з'ясування суб'єктного складу важливо не заплутатися у *винятках із правил*.

Депутати місцевих рад – це особи, які відповідно до закону про місцеві вибори обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування й статус яких визначено Законом «Про статус депутатів місцевих рад».

Як випливає із законодавства, **на постійній основі** здійснюють свої повноваження:

– депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної в місті ради;

– депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету – за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад (частини 2 і 3 ст. 6 Закону «Про статус депутатів місцевих рад»).

Присяжним є громадянин України, якого у випадках, визначених процесуальним законом, залучають до здійснення правосуддя; метою цього є забезпечення згідно з Конституцією України безпосередньої участі народу у здійсненні правосуддя (ст. 58 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). Не підлягають включенню до списків присяжних народні депутати України, члени КМУ, судді, прокурори, працівники правоохоронних органів (органів правопорядку), військовослужбовці, працівники апаратів судів, інші державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, адвокати, нотаріуси, члени ВККСУ, члени ВРП. Особа, включена до списку присяжних, зобов'язана повідомити суд про обставини, що унеможливають її участь у здійсненні правосуддя, у разі їх наявності. Фактично виключається ситуація, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, яка через помилку стала присяжним, скориставшись тим, що на неї не поширюється заборона, визначена в ст. 25 Закону, почне в цей період займатися підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю.

Закон не робить винятків для членів виборчих комісій.

Апеляційний суд Черкаської області залишив без змін постанову судді Монастирищенського районного суду Черкаської області про притягнення Особа_3 до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. За обставинами справи Особа_3, перебуваючи на посаді землевпорядника Тарнавської сільської ради Монастирищенського району Черкаської області, без звільнення від виконання службових обов'язків протягом двох днів виконувала повноваження члена дільничної виборчої комісії, за що їй нарахована і виплачена заробітна плата, що підтверджено табелем обліку робочого часу працівників дільничної виборчої комісії та відомістю на видачу заробітної плати¹.

3. Для з'ясування змісту словосполучення **«якщо інше не передбачено Конституцією або законами України»** слід визначити осіб, на яких відповідно до Конституції України не поширюються обмеження, передбачені ст. 172-4 КУпАП (див. таблицю 15).

Народні депутати України, професійні судді не мають права займатися медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту, а члени КМУ, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади навіть викладацьку, наукову й творчу діяльність не мають права здійснювати в робочий час.

¹ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44105013>

Таблиця 15. Види обмежень щодо здійснення підприємницької діяльності, зайняття оплачуваною роботою та обіймання інших оплачуваних посад

Вид обмеження (заборони)	Суб'єкт	Стаття Конституції України
Мати [інший] представницький мандат	Президент України	ст. 103
	народні депутати України	ст. 78
	професійні судді	ст. 127
Займатися іншою оплачуваною діяльністю	Президент України	ст. 103
Займатися підприємницькою діяльністю	будь-які депутати	ст. 42
	народні депутати України	ст. 78
	посадові й службові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування	ст. 42
Обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян	Президент України	ст. 103
Бути на державній службі	народні депутати України	ст. 78
Обіймати інші оплачувані посади	народні депутати України	ст. 78
	професійні судді	ст. 127
Належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат	професійні судді	ст. 127
Суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи в позаробочий час)	члени КМУ, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади	ст. 120
Займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності)	народні депутати України	ст. 78
Виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої	професійні судді	ст. 127
Входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку	Президент України	ст. 103
	народні депутати України	ст. 78
	члени КМУ, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади	ст. 120

З іншого боку, Президенту України, народним депутатам України, членам КМУ, керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади Конституція України не забороняє входити до складу *контрольних* органів підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

4. Що стосується *інших законів України*, крім Конституції, то в ст. 3 Закону «Про статус народного депутата України» для останніх передбачена заборона¹:

- бути членом КМУ, керівником ЦОВВ;
- мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою (за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Суддівська практика й інструкторська практика зі спорту для народних депутатів України є забороненою діяльністю);
- залучатись як експерт органами в досудовому провадженні й займатись адвокатською діяльністю;
- входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку (входження народного депутата України до контрольних органів підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, не створює складу правопорушення).

Закон не передбачає «перехідного періоду», протягом якого народний депутат України, призначений на посаду міністра, керівника іншого ЦОВВ або державного підприємства, на посаду державного службовця, обраний на посаду міського, сільського, селищного голови тощо міг би поєднувати дві посади. Тому відповідальність за ст. 172-4 КУпАП має наставати з дня, коли особа приступила до виконання повноважень на іншій посаді, але при цьому не склала повноваження народного депутата України за її особистою заявою на підставі п. 1 ч. 2 ст. 81 Конституції України.

Так само закон не передбачає можливості виконання повноважень міністра, керівника іншого ЦОВВ або державного підприємства, установи чи організації, державного службовця, міського, сільського, селищного голови без одержання за це заробітної плати та інших передбачених законом виплат. Тому посилення народного депутата України на те, що він виконує зазначені повноваження на громадських засадах, не має правового значення і може розглядатися лише як спосіб уникнення юридичної відповідальності.

5. Відповідно до ст. 42 Конституції України законом обмежується підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Тому в статтях 6 і 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» визначено, що депутат місцевої ради, який:

1) працює на постійній основі, – не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у т.ч. на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої в позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом;

2) перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, – не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної в місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

¹ Зазначені уточнення заборон для народних депутатів України в Законі «Про статус народного депутата України» впливають з положень ст. 42 і ч. 3 ст. 78 Конституції України, згідно з якими вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності «встановлюються законом», а підприємницька діяльність депутатів «обмежується законом».

Депутат місцевої ради, який здійснює свої повноваження в раді на постійній основі, повинен нести відповідальність за ст. 172-4 КУпАП в усіх випадках, коли він суміщає свою депутатську діяльність з: а) підприємницькою діяльністю; б) медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту – у робочий та позаробочий час; в) роботою на постійній основі в раді, її виконавчому органі чи апараті; г) будь-якою іншою роботою, у т.ч. на громадських засадах¹.

6. В інших статтях Конституції України, якими визначаються вимоги щодо несумісності певної посади з іншими видами діяльності, немає посилань на інші закони, якими такі вимоги можуть установлюватись. Тому прийняття інших таких законів суперечило б ст. 43 Конституції України, якою кожному гарантовано право на працю, що включає можливість заробляти собі працюю, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Відповідно до статей 22 і 64 Конституції України правила ст. 43 не можуть бути змінені у бік обмеження права.

Зазначене не стосується питання про входження до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

КС у своєму Рішенні у справі про суміщення службової діяльності керівників органів виконавчої влади від 17 жовтня 2002 року № 16-рп зазначив, що ч. 1 ст. 120 Конституції України треба розуміти так, що до посадових осіб органів виконавчої влади, які не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, належать: 1) члени КМУ; 2) посадові особи, які очолюють інші, крім міністерств, ЦОВВ; 3) голови місцевих державних адміністрацій – керівники місцевих органів виконавчої влади. Перелік інших посадових осіб, які не мають права входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, може бути встановлено законом (п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

7. З метою правильного застосування ст. 172-4 КУпАП необхідно точно з'ясувати зміст застосовуваних у ній нижченаведених термінів.

Викладацька діяльність – діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо), та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту»).

Наукова і викладацька діяльність є видами інтелектуальної і творчої діяльності, що спрямована на одержання, поширення, використання нових знань, фахових навичок, їх практичне застосування (п. 3 Рішення Конституційного Суду України від 06.10.2010 № 21 - рп/2010).

До викладацької діяльності належить діяльність із такими ознаками:

- спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти;
- суб'єктом здійснення відповідної діяльності є педагогічний (науково-педагогічний) працівник, самозайнята особа (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або інша фізична особа на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору;

¹ Що стосується зайняття викладацькою, науковою і творчою діяльністю у робочий час, то це діяння не може бути визнане порушенням з огляду на міркування, викладені нижче.

- правовою підставою здійснення такої діяльності є трудовий або цивільно-правовий договір (усний чи письмовий);
- суб'єкт, на якого спрямована відповідна діяльність, є здобувачем освіти в розумінні закону.

Враховуючи зміст наведеного визначення, а також закріплені у законодавстві різні види освіти (ст. 8 Закону України «Про освіту») та форми її здобуття (ст. 9 Закону України «Про освіту»), викладацьку діяльність можуть здійснювати не тільки заклади освіти (юридичні особи приватного чи публічного права та фізичні особи – підприємці) та їх педагогічні чи науково-педагогічні працівники, а й будь-яка фізична особа. При цьому така діяльність може здійснюватись, у тому числі, як репетиторство, читання лекцій, проведення тренінгів, семінарів тощо.

Викладацька діяльність не може здійснюватися на користь юридичних осіб, оскільки такі особи не є здобувачами освіти (п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту»)¹.

8. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»:

наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження;

фундаментальні наукові дослідження – теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності організації та розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язків. Результатом фундаментальних наукових досліджень є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії, виявлення закономірностей розвитку суспільства тощо, які не орієнтовані на безпосереднє практичне використання у сфері економіки;

прикладні наукові дослідження – теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання і використання нових знань для практичних цілей. Результатом прикладних наукових досліджень є нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення наявних матеріалів, продуктів, пристроїв, методів, систем, технологій, конкретні пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних та суспільних завдань.

Результатом наукової діяльності є одержання якісно нових знань, у зв'язку з чим не може вважатися науковою діяльністю, наприклад, надання послуг технологічного консалтингу, оскільки результатом таких послуг є застосування вже наявних знань і досвіду однієї особи (консультанта) для вирішення завдань, що постають у діяльності іншої особи (замовника послуг).

Основним суб'єктом наукової і науково-технічної діяльності є вчений (ст. 5 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Вченим є будь-яка фізична особа, яка, у тому числі, проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження (п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Наукова діяльність вченого не обмежується діяльністю у наукових установах, закладах вищої освіти, наукових підрозділах установ, організацій, підприємств.

Науковою діяльністю однозначно є діяльність, час зайняття якою зараховується до стажу наукової роботи відповідно до ст. 35 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність». В інших випадках науковою діяльністю можна вважати діяльність, зміст якої відповідає визначенням фундаментального та прикладного наукового дослідження².

9. **Творча діяльність** – діяльність із створення, інтерпретації та виконання творів (п. 21 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про культуру»).

¹ URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n9-obmezhenya-shhodo-sumisnytstva-ta-sumishhennya-z-inshymy-vydamy-diyalnosti/?id=1527#post1527>

² URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n9-obmezhenya-shhodo-sumisnytstva-ta-sumishhennya-z-inshymy-vydamy-diyalnosti/?id=1527#post1527>

Наведене визначення поняття творчої діяльності означає, що вона може мати вияв у будь-якій сфері людської діяльності, тобто не означає лише літературу чи музику. Ключовим у цьому визначенні є термін «твори».

Приблизний *перелік творів* як об'єктів авторського права наведено у ч. 1 ст. 6 Закону України «Про авторське право і суміжні права», зокрема це твори у сфері літератури, мистецтва, науки:

- 1) літературні твори белетристичного, публіцистичного, наукового, технічного або іншого характеру (книги, брошури, статті тощо) у письмовій, електронній (цифровій) чи іншій формі;
- 2) виступи, лекції, промови, проповіді та інші усні твори;
- 3) музичні твори з текстом і без тексту;
- 4) драматичні, музично-драматичні твори, пантоміми, музично-світлові шоу, циркові вистави, хореографічні та інші твори, створені для сценічного показу, та їх постановки;
- 5) театральні постановки, сценічні переробки творів, зазначених у п. 1 цієї частини і обробки нематеріальної культурної спадщини, придатні для сценічного показу;
- 6) аудіовізуальні твори;
- 7) тексти перекладів для озвучення (у тому числі дублювання), субтитрування аудіовізуальних творів іншими мовами;
- 8) твори образотворчого мистецтва;
- 9) фотографічні твори;
- 10) твори ужиткового мистецтва, у тому числі твори декоративного ткацтва, кераміки, різьблення, ливарства, з художнього скла, художня ковка, ювелірні вироби тощо;
- 11) твори архітектури, містобудування, садово-паркового мистецтва та ландшафтних утворень;
- 12) твори художнього дизайну;
- 13) похідні твори;
- 14) збірки творів, збірки обробок нематеріальної культурної спадщини, енциклопедії та антології, збірки звичайних даних, інші складені твори, за умови що вони є результатом творчої діяльності за добором або упорядкуванням змісту;
- 15) ілюстрації, карти, плани, креслення, ескізи, пластичні твори, що стосуються географії, геології, топографії, техніки, будівництва та інших сфер діяльності;
- 16) комп'ютерні програми;
- 17) бази даних (копіляції даних), якщо вони за добором або упорядкуванням їх складових частин є результатом інтелектуальної діяльності;
- 18) інші твори.

Свобода творчості передбачає право провадити творчу діяльність як на професійній, так і на аматорській основі (ст. 7 Закону України «Про культуру») ¹.

Видом творчої діяльності є також народний художній промисел (кераміка, меблі, вишивка, гончарство, ткацтво, різьблення художнє, розпис декоративний, кування, литво художнє, гравірування, декоративне мистецтво, чеканка, архітектура, поезія, театр, музика, танець тощо) (ст. 1 Закону «Про народні художні промисли»).

Створення або інтерпретація будь-якого з творів, якщо вони мають культурну цінність, є творчою діяльністю. Настільки широке розуміння творчої діяльності цілком відповідає ст. 54 Конституції України, відповідно до якої громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності; держава сприяє розвиткові науки.

При визначенні обсягу поняття «творча діяльність» слід виходити з того, що «будь-яке обмеження прав людини і громадянина повинне бути не тільки юридично обґрунтованим, а й соціально виправданим і адекватним»; «наукова і викладацька діяльність

¹ URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n9-obmezhenya-shhodo-sumisnystvata-sumishhenya-z-inshymy-vydamy-diyalnosti/?id=1527#post1527>

є видами інтелектуальної і творчої діяльності, що спрямована на одержання, поширення, використання нових знань, фахових навичок, їх практичне застосування» (п. 3.2.2 Рішення від 6 жовтня 2010 року КС № 21-рп/2010 у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів).

10. **Медична практика** – це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами–підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії (ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 285).

Вказаний термін передбачений саме для застосування до господарської діяльності у відповідній сфері.

Водночас у контексті антикорупційного законодавства йдеться не про господарську чи підприємницьку діяльність зі здійснення медичної практики, а про *можливість зайняття такою практикою в державних, комунальних чи приватних закладах охорони здоров'я та у ФОП (які здійснюють свою діяльність на підставі ліцензії)*¹.

11. Поняття **інструкторська та суддівська практика зі спорту**² в законодавстві не визначені.

Проте зазначені види практики тісно пов'язані зі спортивно-тренувальною діяльністю.

Спортивні судді – це фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку та отримали відповідну кваліфікаційну категорію, та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ч. 1 ст. 41 Закону України «Про фізичну культуру і спорт»).

Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників сфери фізичної культури і спорту, випуск 85 «Спортивна діяльність» затверджений наказом Міністерства молоді та спорту України від 28.10.2016 № 4080.

До фахівців у сфері фізичної культури та спорту належить суддя з виду спорту³.

Що стосується інструкторів зі спорту, то до кола їх обов'язків, як правило, відносять: методичне забезпечення та організацію навчально-тренувальної роботи, контроль за комплектуванням спортивних груп, змістом та результатами навчально-тренувальної роботи, роботу з підвищення кваліфікації тренерів-викладачів, проведення відкритих навчально-тренувальних занять; статистичний облік та аналіз результатів роботи спортивної школи, відділення, груп; контроль за проведенням навчально-тренувальних занять, виконанням навчальних програм з видів спорту, навчальних планів, складення й додержання розкладу занять (Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу, затв. постановою КМУ від 5 листопада 2008 року № 993, Типові штатні нормативи дитячо-юнацьких спортивних шкіл, затв. наказом Мінмолодьспорту від 30 липня 2013 року № 37). Різновиди посад інструкторів зі спорту: інструктор з фізкультури; інструктор-методист з альпінізму; інструктор-методист з виробничої гімнастики; інструктор-методист з туризму; інструктор-методист з фізичної культури та спорту; інструктор-методист спортивної школи; інструктор-методист тренажерного комплексу (залу); інструктор навчально-тренувального пункту; спортсмен-інструктор; спортсмен-інструктор збірної команди України тощо.

¹ URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n9-obmezheniya-shhodo-sumisnystvata-ta-sumishheniya-z-inshymy-vydamy-diyalnosti/?id=1527#post1527>

² У ч. 1 ст. 172-4 КУпАП йдеться про «медичну та суддівську практику, інструкторську практику із спорту». Таке формулювання може породити сумнів у тому, що під суддівською практикою слід розуміти саме спортивну суддівську практику (а не, скажімо, практику роботи в арбітражному, третейському, товариському суді тощо). Тому до ч. 1 ст. 172-4 КУпАП слід внести уточнення.

³ URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n9-obmezheniya-shhodo-sumisnystvata-ta-sumishheniya-z-inshymy-vydamy-diyalnosti/?id=1527#post1527>

12. Розглядаючи справу про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів, КС визнав неконституційними словосполучення «що здійснюються в позаробочий час» (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року), та словосполучення «у позаробочий час» (ст. 212-24 КУпАП), крім його поширення на осіб, указаних у ч. 1 ст. 120 Конституції України (Рішення № 21-рп від 6 жовтня 2010 року). При цьому КС вказав, що це положення Закону не відповідає статтям 3, 22, 64, 78, 127 Конституції України і зазначив: «З метою ефективного використання робочого часу державними посадовими особами законодавцем можуть бути передбачені додаткові дозвільні механізми (регулятори), які унормовують їх участь у науковій і викладацькій діяльності не за основним місцем роботи, але не шляхом визнання цих дій корупційними¹ і встановлення адміністративної відповідальності лише за сам факт здійснення її не в позаробочий час. ...будь-яке обмеження прав людини і громадянина повинне бути не тільки юридично обґрунтованим, а й соціально виправданим і адекватним.».

Якщо тлумачити ст. 172-4 КУпАП з урахуванням цього Рішення, то обмеження щодо визначених у примітці до цієї статті суб'єктів є конституційним, і за порушення ними встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (яке при цьому не може вважатися корупційним правопорушенням) може бути передбачена адміністративна відповідальність – але окрім встановлення її за сам факт зайняття *в робочий час* викладацькою, науковою, творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською чи суддівською практикою зі спорту.

Викладацьку, наукову, творчу діяльність, медичну практику, інструкторську чи суддівську практику зі спорту в окремих випадках є потреба здійснювати саме в робочий час.

Наприклад, важко уявити: як можуть *не* займатися саме в робочий час науковою діяльністю, яка є суттю їхньої діяльності, державні службовці Головного науково-експертного управління апарату ВР або Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України; хто, як не відповідні особи, уповноважені на виконання функцій держави, будуть виступати з лекціями перед слухачами Національної академії державного управління, у Дипломатичній академії при МЗС чи Тренінговому центрі прокурорів України; хто, як не найкращі інструктори, будуть готувати працівників аварійно-рятувальних служб до спортивних змагань.

Тож у випадках, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, здійснює викладацьку, наукову, творчу діяльність, медичну практику, інструкторську чи суддівську практику зі спорту саме в робочий час, порушивши при цьому правила внутрішнього трудового розпорядку, графіків змін тощо, до неї може бути застосована виключно дисциплінарна відповідальність, а вчинене нею діяння не може розглядатися як правопорушення, пов'язане з корупцією.

13. **Підприємництвом** є господарська діяльність, що здійснюється з метою одержання прибутку, а під господарською діяльністю розуміється діяльність у сфері суспільного виробництва, спрямована на виробництво та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (ст. 2 Закону «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб»).

Зайняття підприємництвом без державної реєстрації чи без передбаченого законодавством спеціального дозволу (ліцензії) тягне відповідальність не за ст. 172-4, а за ст. 164 або іншими відповідними статтями КУпАП, а зайняття деякими видами підприємницької діяльності без державної реєстрації чи без передбаченого законодавством спеціального дозволу (ліцензії) тягне відповідальність за статтями 203-1, 213 та іншими КК. Утім, може мати місце і сукупність названих правопорушень та правопорушення,

¹ На час розгляду цієї справи у КС ще не було поділу на корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією. Тому у Рішенні КС йдеться про порушення обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю як про корупційне правопорушення.

передбаченого ст. 172-4 КУпАП.

Немає значення, якою саме діяльністю особа почала займатися спочатку – іншою оплачуваною (підприємницькою) чи діяльністю з виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Наприклад, якщо особа постійно працює охоронцем фермерського господарства, то відповідно до вимог п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону працевлаштуватися на роботу охоронцем органів державної лісової охорони за сумісництвом на 0,5 ставки вона не має права без попереднього звільнення з фермерського господарства.

14. Відповідно до ч. 2 ст. 172-4 КУпАП визначена в цій статті особа не має права входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Проте не може визнаватися правопорушенням, пов'язаним із корупцією, входження особи до складу редакційної колегії періодичного видання (газети, журналу), різного роду журі, консилиумів, навіть за умови одержання винагороди за виконану роботу, якщо ці органи створено з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики (п. 12 постанови ПВСУ № 13 від 25 травня 1998 року «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією»).

Те саме стосується й інших організацій, які не мають на меті одержання прибутку. Неприбутковими є організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а які здійснюють свою діяльність для досягнення благодійних, громадських, добровільних, соціальних чи інших неекономічних цілей та занесені до Реєстру неприбуткових установ та організацій (політичні партії; громадські і релігійні організації; професійні, творчі і кредитні спілки; благодійні та пенсійні фонди; гаражні, садівничі, житлово-будівельні кооперативи; організації співвласників багатоквартирних будинків тощо).

15. **Підприємство** – це юридична особа, яка на день введення в дію цього Закону зареєстрована в організаційно-правовій формі державного підприємства (державного комерційного підприємства, державного некомерційного підприємства, казенного підприємства), комунального підприємства (комунального комерційного підприємства, комунального некомерційного підприємства), спільного комунального підприємства, приватного підприємства, дочірнього підприємства, іноземного підприємства, підприємства об'єднання громадян (релігійної організації, профспілки), підприємства споживчої кооперації (ст. 1 Закону «Про особливості регулювання діяльності юридичних осіб окремих організаційно-правових форм у перехідний період та об'єднань юридичних осіб»).

У ст. 3 цього ж Закону визначено види підприємств: приватне, державне, комунальне, іноземне, дочірнє, підприємство об'єднання громадян, підприємство споживчої кооперації.

Іншою, крім підприємства, **організацією, що має на меті одержання прибутку**, може бути будь-яка інша організація, крім неприбуткової (наприклад, адвокатське бюро, нотаріальна контора).

Щоб з'ясувати, який саме орган є виконавчим і контрольним органом відповідного підприємства (організації), чи має на меті це підприємство (організація) одержання прибутку, слід вивчити його статутні документи та закони, на підставі яких воно створено (Закони «Про акціонерні товариства», «Про господарські товариства», «Про холдингові компанії в Україні» тощо).

Для прикладу: управління товариством здійснюють його органи, склад і порядок обрання (призначення) яких здійснюється відповідно до виду товариства; посадовими особами органів управління товариства є фізичні особи – голова та члени виконавчого органу, ревізійної комісії, ревізор товариства, а за деяких умов – голова та члени іншого органу товариства (ст. 23 Закону «Про господарські товариства»). Цим же Законом (статті 23, 49, 63) передбачено, що контроль за фінансово-господарською діяльністю правління акціонерного товариства і за діяльністю дирекції

(директора) товариства з обмеженою відповідальністю здійснюється ревізійною комісією.

16. Під особою, яка здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації, треба розуміти, зокрема, уповноважену особу, яка виконує функції з управління корпоративними правами держави відповідно до Закону «Про управління об'єктами державної власності» і договору доручення, який ФДМ укладає з такою особою (див. Закон «Про Фонд державного майна України»). КМУ може делегувати окремі повноваження щодо управління об'єктами державної власності міністерствам, іншим ЦОВВ, місцевим державним адміністраціям та відповідним суб'єктам господарювання (ст. 20 Закону «Про Кабінет Міністрів України»).

Управління акціями (частками, паями), що належать територіальній громаді, може здійснюватися та інтереси територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації представлятися, наприклад, на основі положень Закону «Про інститути спільного інвестування».

Єднальний сполучник *«та»*, застосований законодавцем у тексті абзацу першого ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, підкреслює, що йдеться про одну й ту саму особу, яка й здійснює функції з управління акціями (частками, паями) і представляє інтереси держави чи територіальній громаді. Якщо ж особа виконує щось одне із зазначеного, то вказаний виняток на неї не поширюється.

17. Під особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, слід розуміти особу, зазначену в примітці до ст. 172-4 КУпАП, до якої протягом 365 або 366 днів (залежно від того, був чи не був рік високосним) до часу вчинення нею повторно одного з порушень, передбачених цією статтею, застосовувалось адміністративне стягнення за будь-яке із передбачених нею порушень, незалежно від часу вчинення нею попереднього порушення.

18. З **суб'єктивної сторони** правопорушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, можуть бути вчинені тільки умисно. Відповідно до ст. 10 КУпАП це означає, що особа, яка їх вчинила, усвідомлювала (розуміла) протиправний характер своєї дії чи бездіяльності. Для визнання зазначених правопорушень закінченими не потрібні ні настання наслідків, ні встановлення ставлення особи до них.

Таке розуміння презюмується (припускається), адже особа, зазначена в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, була допущена у встановленому законом порядку до виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто пройшла відповідний конкурсний чи інший відбір, спеціальну перевірку, подала декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, була попереджена і виконала вимоги законодавства щодо заборони сумісництва та вирішення конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в неї підприємств/корпоративних прав, прийняла і підписала присягу тощо¹.

19. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності відповідно до ст. 22 КУпАП може бути визнане **малозначним**, зокрема, з урахуванням періоду часу, протягом якого особа, крім основної роботи (наприклад, на державній службі), займалася іншою оплачуваною роботою, розміру грошової винагороди, яку вона отримала,

¹ Такий підхід є традиційним у європейській практиці. Наприклад, у Франції суддя поліцейського трибуналу, що розглядає справу про поліцейське порушення, не тільки не зобов'язаний доводити певну форму вини особи (умисел чи необережність), а й не повинен навіть мотивувати своє рішення (ст. 526 КПК Франції). Для притягнення до відповідальності за порушення достатньо загальної вини: особа вважається винною в силу самого факту вчинення порушення і стягнення до неї не застосовується тільки у випадках впливу непереборної сили, неосудності особи або недосягнення нею встановленого законом віку.

порушуючи встановлені законом обмеження щодо сумісництва з іншими видами діяльності, суспільної корисності такого її сумісництва та інших обставин.

Апеляційний суд Волинської області скасував постанову Камінь-Каширського районного суду Волинської області в частині накладення на Особа_2 адміністративного стягнення та виніс нову постанову, якою звільнив її від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП за малозначністю правопорушення, обмежившись усним зауваженням. За обставинами справи Особа_2, обіймаючи посаду майстра лісу, у вихідний день з 8 до 24 години працював членом дільничної виборчої комісії і одержав заробітну плату в сумі 270 грн¹.

Стаття 172-5. Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків

Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків

–
тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка.

Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою цієї статті, –

тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». {Стаття 172-5 в редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014}

1. Конвенцією ООН проти корупції (ч. 4 ст. 7) встановлюється необхідність створення, підтримки й зміцнення систем, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів. Одним із ефективних інструментів запобігання виникненню конфлікту інтересів є й обмеження щодо одержання подарунків.

2. **Предметом** як обов'язковою ознакою складу правопорушення у цьому разі є подарунок.

Як впливає з визначення *подарунка* в абзаці одинадцятому ст. 1 Закону, в контексті антикорупційного законодавства він:

1) має виключно матеріальний характер² (а тому не може проявитися в «будь-яких інших вигодах нематеріального характеру»);

2) являє собою не лише рухомі й нерухомі речі, зокрема гроші та цінні папери, і майнові права. Ним також можуть бути переваги, пільги, послуги і нематеріальні активи. Поняття «подарунок» має ширший зміст, ніж поняття «дарунок» у ЦК;

3) може бути наданий / одержаний безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

З такого визначення подарунка впливає, зокрема, що особи, згадані в пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 3 Закону, можуть у певних випадках, передбачених у ст. 23 Закону «Про запобігання

¹ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44322392>

² Згідно із Законом предметом подарунка можуть бути грошові кошти або інше майно, матеріальні активи, а також переваги, пільги, послуги. Згідно ж із ст. 718 ЦК предметом договору дарування можуть бути рухомі речі, у т.ч. гроші та цінні папери, нерухомі речі, а також майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього в майбутньому. Про такі предмети подарунка, як переваги, пільги, послуги, у ЦК не йдеться, форма такого договору «дарунка» та інші його умови не визначаються.

корупції», приймати подарунки лише за умови, що як вартість власне подарунка, так і різниця між мінімальною ринковою ціною речі та ціною, за якою цю річ продано особі, не перевищують двох пмпо, встановлених на день прийняття подарунка.

Проте договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування. Це підкреслено в ч. 2 ст. 717 ЦК. З цього випливає: якщо предмет надають / одержують за ціною, вищою мінімальної ринкової (або взагалі не безоплатно), то в розумінні цивільного права він не є подарунком і положення глави 55 ЦК до нього не застосовуються.

Подарунок (так само, як пожертва) за своєю природою *не може бути ні засобом, ні метою вчинення відповідного правопорушення*, а виключно його предметом (див. таблицю 16).

Таблиця 16. «Подарунок» та суміжні поняття: відмінність

Види вигоди	Ознаки		
	Ознака предмета (засобів, мети) діяння	Ознака законності підстав надання/одержання	Ознака оплатності/безоплатності
Подарунок	Предмет: грошові кошти, інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи (не є подарунком вигоди нематеріального характеру)	Їх надають та одержують без законних на те підстав	Безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової
Пожертва – подарунок для досягнення наперед обумовленої мети	Предмет: грошові кошти, інше майно		
Неправомірна вигода	Предмет, засоби або мета: грошові кошти, інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи; <i>будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру</i>	Їх <i>обіцяють, пропонують</i> , надають та одержують без законних на те підстав та <i>в обмін на протиправне використання наданих особі службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей</i>	Безоплатно (або – хоча це в Законі прямо не визначено – за ціною, нижчою мінімальної ринкової)
Винагорода (дохід)	Предмет: грошові кошти	Їх одержують без законних на те підстав	<i>Не безоплатно</i> ; вони є платою за певну діяльність
Заборонені до одержання пільги, послуги і майно	Предмет: грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги	Їх одержують без законних на те підстав	Безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової, – хоча це в Законі прямо не визначено

Безоплатно означає безкоштовно, дарма. Обіцяючи / пропонуючи, надаючи грошові кошти, інше майно, переваги, пільги, послуги чи нематеріальні активи, особа не одержує навзамін ні нематеріальних активів, ні послуг, ні пільг, ні переваг, ні грошових коштів чи іншого майна, а одержуючи такі предмети, не надає навзамін аналогічні предмети. Іншими словами, безоплатність означає відсутність умови про оплату, характерної для більшості цивільно-правових договорів.

Але *per se* безоплатність не є синонімом подарунка¹. Іншими словами, безоплатне одержання особою, зазначеною в ст. 3 Закону, послуги чи іншої вигоди може мати абсолютно законний характер.

Крім згаданого вже вище договору про безоплатне надання послуг (статті 901, 904, 906 ЦК), існують й інші випадки, коли певні послуги чи майно можуть надаватися безкоштовно.

Так, відповідно до ЦК: покупець, якому передано товар неналежної якості, має право вимагати від продавця надати йому послуги у виді безоплатного усунення недоліків товару – ремонт, надання на час ремонту (з доставкою) товару аналогічної марки (статті 678, стосовно предмету лізингу – ст. 808); замовник в разі порушення підрядником договору підряду має право вимагати безоплатного усунення недоліків у роботі (ст. 852, 858, 872, 891); за договором позички (різновид оренди) одна сторона (позичкодавець) безоплатно передає другій стороні (користувачеві) річ для користування протягом установленого строку (ст. 827); пасажир має право одержати послугу з безоплатного перевезення дитини віком до шести років, а також ручної поклажі (ст. 911); твір, винахід тощо в деяких випадках можуть бути використані безоплатно (статті 444, 447, 470, 477, 480, 500).

Із зазначеного випливає обов'язок суду в кожному випадку притягнення особи до відповідальності за статтею 172-5 КУпАП, якщо предметом правопорушення є подарунок у вигляді безоплатного одержання переваг, пільг, послуг, інших вигод, установлювати, мали місце звичайні цивільно-правові відносини чи правопорушення, пов'язане з корупцією, зокрема завуальоване під цивільно-правові відносини.

Перше має місце, коли відповідна особа скористалась своїм звичайним правом споживача. Прикладами ж другого може бути, скажімо, безоплатне систематичне користування певними речами під виглядом наданих на заміну під час ремонту або тривале користування автомобілем чи іншими коштовними речами на умовах позички, або безоплатне будівництво будинку під виглядом усунення недоліків попереднього будівництва.

Слова «**за ціною, нижчою за мінімальну ринкову**» означають надання подарунка за фіктивною вартістю, внаслідок чого одержувач виграє матеріально. Він не сплачує за цей предмет ту ціну, яку за нього зазвичай сплачують інші особи.

Для визначення ціни, нижчої за мінімальну ринкову, слід урахувувати Податковий кодекс України (ПК), де визначаються поняття звичайної й ринкової ціни.

Звичайна ціна – це ціна товарів (робіт, послуг), визначена сторонами договору, якщо інше не встановлено цим Кодексом; якщо не доведено зворотне, то така звичайна ціна відповідає рівню ринкових цін (п. 14.1.71 ст. 14 ПК). Якщо ціни на товари (роботи, послуги) згідно із законодавством підлягають державному регулюванню, то звичайною вважається ціна, встановлена відповідно до принципів такого регулювання. Це положення не поширюється на встановлення мінімальної ціни продажу або індикативної ціни; у цьому разі звичайною є ринкова ціна, але не нижче за встановлену мінімальну ціну продажу або індикативну ціну. Обов'язок доведення того, що ціна договору (правочину) не відповідає рівню звичайної ціни, покладається на орган державної податкової служби. Для визначення звичайних цін на товари (роботи, послуги) використовуються офіційні джерела інформації (статистичні дані державних органів і установ, ціни спеціалізованих аукціонів, біржові котирування, довідкові ціни спеціалізованих комерційних видань, звіти та довідки відділів з

¹ *Per se* – сама по собі (лат.).

економічних питань у складі дипломатичних представництв України за кордоном, тощо – частини 10, 11, 14 ст. 39 ПК).

Ринкова ціна – ціна, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власникові за умови, що продавець бажає передати, а покупець – їх отримати на добровільній основі, сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги), а також ціни, які склалися на ринку ідентичних (за їх відсутності – однорідних) товарів (робіт, послуг) у порівняних економічних (комерційних) умовах (п. 14.1.219 ст. 14 ПК).

Поняття *мінімальної ринкової ціни* в законодавстві *не визначено*. Очевидно, що такою ціною є ціна не попиту, а пропозиції – гранично мінімальна ціна, яку продавці на ринку ще згодні взяти за свій товар (роботу, послугу). Відповідні органи повинні довести при застосуванні статей 23, 46 Закону, ст. 172-5 КУпАП, що ціна подарунка була нижчою за ту гранично мінімальну ціну, яку ще згодні взяти продавці. Об'єктивна основа мінімальної ціни – витрати виробництва, тобто собівартість товару. Але за певних обставин (наприклад, щоб позбутися залежалою товару) продавці торгують товаром нижче собівартості¹.

Законодавцем належно не узгоджено співвідношення поняття «подарунок» з іншими поняттями, які позначають предмет правопорушень, пов'язаних з корупцією, та корупційних правопорушень і застосовуються в законодавстві (див. таблицю 16). Ідеться, зокрема, про терміни:

– «*подарунок*» (статті 23, 24 Закону) і «*дарунок (пожертва)*» (ст. 172-5 КУпАП). До речі, у ЦК застосовується слово «дарунок» (а не «подарунок»). Відповідно до ст. 729 ЦК «пожертва» – це дарування грошей та цінних паперів, інших речей фізичним особам, юридичним особам, державі Україна, АРК, територіальній громаді для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети. Фактично жертва – це різновид подарунка. Згідно із Законом «Про благодійну діяльність та благодійні організації» благодійною жертвою є безоплатна передача благодійником коштів, іншого майна, майнових прав у власність бенефіціарів для досягнення певних, наперед обумовлених цілей благодійної діяльності, відповідно до цього Закону. Ще одним різновидом подарунка фактично може бути рента. Якщо договором ренти встановлено, що одержувач ренти передає майно у власність платника ренти безоплатно, то до відносин сторін щодо передання майна застосовуються положення про договір дарування, якщо це не суперечить суті договору ренти (ч. 2 ст. 734 ЦК);

– «*дохід*», «*винагорода*». У ст. 172-4 КУпАП ідеться про конфіскацію доходу, отриманого від підприємницької діяльності, винагороди від роботи за сумісництвом, доходу від входження до складу виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Дохід і винагорода не є подарунком;

– «*пільги, послуги і майно*» і «*грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги*». У ст. 54 Закону фактично йдеться про заборону державним органам, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування отримувати дарунки, жертви, гранти, благодійну допомогу тощо.

Спільними ознаками всіх цих предметів є те, що вони: а) є грошовими коштами, а більшість з них також й іншим майном; б) є вигодою – той, хто їх отримав, опиняється в кращому становищі, ніж він був до вчинення діяння; в) (крім винагороди (доходу)) одержуються безоплатно (чи за ціною, нижчою мінімальної ринкової).

Суд зобов'язаний бачити визначені в законі відмінності між названими предметами.

Подарунок є майном, яке надають / одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової, при цьому закон не визначає, наскільки саме нижчою за мінімальну ринкову повинна бути ціна. Тому у відповідних випадках слід застосовувати ст. 22 КУпАП, згідно з якою при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від

¹ Див. також: Кадигроб С. Антикорупційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. Держслужбовець. 2015. № 5 // <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html>

адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. Так само слід діяти, коли вартість незаконно одержаного подарунка є мізерною (проста дешева листівка, блокнот, авторучка, квітка, шоколадка).

Водночас правильно вчинив Апеляційний суд Полтавської області, який своєю постановою скасував постанову Октябрського районного суду м. Полтави стосовно Особа_3 про притягнення її до адміністративної відповідальності за ст. 172-5 КУпАП через те, що відповідно до положень ч. 2 ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. За обставинами справи Особа_3 умисно, за винагороду (1 000 грн і пачка цигарок), не притягнула Особа_4 до адміністративної відповідальності, що свідчить не про отримання нею подарунка від Особа_4, а про одержання неправомірної вигоди¹.

Так само правильним було і рішення Апеляційного суду Чернівецької області, яким скасовано постанову Герцаївського районного суду Чернівецької області про закриття провадження у зв'язку з малозначністю, а Особа_3 визнано винуватою у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-5 КУпАП, і на неї накладено стягнення у виді штрафу в розмірі 50 нмдг, з конфіскацією подарунка або його вартості. За обставинами справи Особа_3, працюючи директором Будинку народної творчості та дозвілля, протягом 12 днів здійснила табельювання робочого часу підпорядкованої працівниці Особа_4, попри те, що останньої на робочому місці у ті дні не було, за що одержала від неї пляшку коньяку і коробку цукерок загальною вартістю 300 грн. Апеляційний суд вказав, що при вирішенні питання про малозначність певного адміністративного правопорушення враховується, чи завдали дії значної шкоди суспільним або державним інтересам, правам та свободам інших осіб, і чи є наслідки суспільно небезпечними. Проте Герцаївським районним судом не враховано, що вчинене Особа_3 правопорушення належить до корупційних правопорушень, питання запобігання яким є актуальною та першочерговою справою держави, що воно вчинене особою, яка обіймала посаду керівника юридичної особи публічного права, її дії підривають авторитет та престиж державних органів, і звільнення її від адміністративної відповідальності за вчинене не відповідає засадам запобігання корупції².

3. На відміну від Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», який втратив чинність, у Законі «Про запобігання корупції» не йдеться, поряд з подарунками, про пожертви. Але у санкції ч. 2 ст. 172-5 КУпАП згадується також і про конфіскацію пожертви. З цього можна зробити висновок, що *пожертва* є різновидом подарунка. Тим більше, що відповідно до ст. 729 ЦК пожертвою є дарування нерухомих та рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, фізичним особам, юридичним особам, державі Україна, АРК, територіальній громаді, для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети; договір про пожертву є укладеним з моменту прийняття пожертви; до цього договору застосовуються положення про договір дарування, якщо інше не встановлено законом.

Детальніше ці питання регламентовано в Законах «Про благодійну діяльність та благодійні організації» і «Про гуманітарну допомогу», «Про волонтерську діяльність». Так, *благодійна діяльність* – це добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених цим Законом цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара. Специфічними формами благодійництва є:

– *меценатська діяльність* – благодійна діяльність у сферах освіти, фізичної культури і

¹ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44079274>

² ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50020640>. На жаль, суд не звернув уваги на наявність у діях Особа_3 також складу злочину, передбаченого ст. 366 КК, – внесення до офіційних документів (табеля) завідомо неправдивих відомостей.

спорту, культури та мистецтва, охорони культурної спадщини, науки і наукових досліджень, яка здійснюється у порядку, визначеному цим Законом та іншими законами України;

– волонтерська діяльність – добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється шляхом надання волонтерської допомоги – робіт та послуг, що безоплатно виконуються і надаються волонтерами;

– гуманітарна допомога – цільова адресна безоплатна допомога у грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами з мотивів гуманності отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують допомоги у зв'язку із соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, скрутним фінансовим становищем, введенням воєнного або надзвичайного стану, виникненням надзвичайної ситуації або тяжкою хворобою конкретної фізичної особи, а також для підготовки до збройного захисту держави та її захисту у разі збройної агресії або збройного конфлікту.

Законами передбачено випадки, коли певні органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають право одержувати благодійну допомогу (пожертви). За рахунок, серед інших джерел, і благодійної допомоги (благодійних внесків, пожертв, грантів) від фізичних та юридичних осіб **можуть утримуватися**, зокрема:

– суб'єкти, що надають соціальні послуги (Закон «Про соціальні послуги»); суб'єкти соціальної роботи з сім'ями, дітьми та молоддю (Закон «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю»); заклади фізичної культури і спорту (Закон «Про фізичну культуру і спорт»);

– ЦОВВ у сферах праці та соціальної політики, охорони здоров'я, освіти, культури, фізичної культури і спорту, будівництва та архітектури, інші ЦОВВ, їх територіальні органи, які займаються формуванням і реалізацією державної соціальної політики та/або здійснюють заходи з реабілітації інвалідів, дітей-інвалідів, органи місцевого самоврядування, які здійснюють керівництво підприємствами, установами, закладами системи реабілітації інвалідів (Закон «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні»);

– музеї (Закон «Про музеї та музейну справу») і бібліотеки (Закон «Про бібліотеки і бібліотечну справу»), інші заклади культури (Закон «Про культуру»); суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері охорони, захисту, дослідження археологічної спадщини (Закон «Про охорону археологічної спадщини»);

– дошкільні (Закон «Про дошкільну освіту»), вищі (Закон «Про вищу освіту») і позашкільні навчальні заклади (Закон «Про позашкільну освіту»);

– наукові парки (Закон «Про наукові парки»), природні і біосферні заповідники, національні природні парки, ботанічні сади, дендрологічні, зоологічні парки загальнодержавного значення, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки місцевого значення (Закон «Про природно заповідний фонд України»);

– аварійно-рятувальні служби (Кодекс цивільного захисту України).

Співвідношення між нормами цих законів і Закону «Про запобігання корупції» є таким, що у перших йдеться про отримання пожертв юридичними особами; працівники ж відповідних установ, підприємств, організацій, закладів одержувати такі пожертвування на свою користь не мають права. Тому привласнення ними пожертвувань повинно розцінюватися як порушення заборон й обмежень, передбачених статтями 23, 24 Закону і ст. 172-4 КУпАП, або як викрадення чужого майна шляхом привласнення чи інший злочин.

4. З **об'єктивної сторони** правопорушення, визначене у ст. 172-5 КУпАП, є порушенням «встановлених законом обмежень» щодо одержання подарунків. З цього формулювання випливає необхідність звернення до закону, який встановлює такі обмеження. Ним є насамперед Закон «Про запобігання корупції», зокрема його ст. 23, згідно з якою відповідні обмеження щодо одержання подарунків, про які йдеться у статтях 23 і 24 Закону, складаються із системи заборон і обов'язків, винятків із них, а також умов (див. таблицю 17).

Таблиця 17. Обмеження щодо одержання подарунків¹

Зміст обмежень	Умови	Винятки з обмежень
1	2	3
<i>Особі заборонено:</i>		
1) вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб, зокрема іноземних:	– у зв'язку зі здійсненням нею діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; – від підпорядкованої особи (ч. 1 ст. 23). Тут йдеться про абсолютну заборону	Не заборонено: одержувати подарунки від держави Україна, АРК, інших держав, міжнародних організацій, територіальних громад
2) приймати подарунки	які <i>не відповідають загально визначеним уявленням про гостинність</i> , тобто вартість подарунка дорівнює або перевищує: – два пмпо, встановлені на день його прийняття – одноразово; – чотири пмпо, встановлені на 1 січня року, в якому прийнято подарунки, – щодо сукупної вартості подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року (ч. 2 ст. 23)	Обмеження щодо вартості не поширюється на подарунки, які: – даруються близькими особами; – одержуються як загальнодоступні знижки на товари чи послуги; – одержуються як загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси; – одержуються як відшкодування або покриття витрат на службове відрядження, яке здійснюється за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету, коштів міжнародних міжурядових організацій, коштів міжнародної технічної допомоги, коштів

¹ Згідно із ч. 2 ст. 717 ЦК договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, взагалі не може розглядатися як договір дарування. Згідно зі статтями 725 і 726 ЦК: договором дарування може бути встановлено обов'язок обдаровуваного вчинити певну дію майнового характеру на користь третьої особи або утриматися від її вчинення (передати інше майно у власність, виплачувати грошову ренту, надати право довічного користування дарунком, не пред'являти вимог до третьої особи тощо) і дарувальник має право вимагати від обдаровуваного виконання покладеного на нього обов'язку на користь третьої особи; у разі порушення обдаровуваним обов'язку на користь третьої особи дарувальник має право вимагати розірвання договору і повернення дарунка, а якщо таке повернення неможливе, – відшкодування його вартості. Очевидно, що ці положення мають виключно цивільно-правовий зміст і не можуть бути підставою для звільнення особи від відповідальності за порушення заборон і обмежень, визначених у ст. 23 Закону.

Іншими словами, якщо, наприклад, державний службовець одержав будь-що під умовою вчинити на користь іншої особи будь-яку дію майнового або немайнового характеру, то цей юридичний факт має розглядатися як одержання неправомірної вигоди, але не подарунка.

		організатора (співорганізатора) заходу, для участі в якому особа перебуває у службовому відрядженні
Особа зобов'язана:		
1) в разі отримання пропозиції подарунка, – незважаючи на приватні інтереси, невідкладно:		Ці обов'язки не поширюються на подарунки, які:
– відмовитися від пропозиції;	Безумовний обов'язок.	1) відповідають загально визнаним уявленням про гостинність (див. графу 2 цієї таблиці);
– ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;	За можливості.	2) даруються близькими особами;
– залучити свідків;	За можливості.	3) є загальнодоступними знижками на товари чи послуги;
– письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника або керівника органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;	Безумовний обов'язок (ч. 1 ст. 24).	4) є загальнодоступними виграшами, призами, преміями, бонусами (ч. 4 ст. 24)
2) в разі виявлення нею у своєму службовому приміщенні чи отримання майна, що може бути подарунком, – невідкладно письмово повідомити безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації;	Безумовний обов'язок (ч. 2 ст. 24).	
3) в разі одержання подарунка як подарунка державі, АРК, територіальній громаді, державному або комунальному підприємству, установі чи організації – передати його відповідному органу, підприємству, установі чи організації ¹	Безумовний обов'язок (ч. 3 ст. 23).	

Схожі положення є і в інших законах. Так, згідно із Законом «Про статус депутатів місцевих рад» (ст. 8), депутат місцевої ради «повинен дотримуватися таких правил депутатської етики:... не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень». Чи означають слова **«будь-яких гонорарів, подарунків»**, зокрема, що депутат місцевої ради не має права прийняти подарунок, який відповідає загально визнаним уявленням про гостинність та вартість якого не перевищує двох пмпо або

¹ Жодних обов'язків не встановлено Законом на випадок отримання особою обіцянки неправомірної вигоди або подарунка.

навіть подарунок від близької особи? Очевидно, ні. Між нормами статей 3 і 23 Закону «Про запобігання корупції» та ст. 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» існує очевидна **конкуренція**. Тому у випадках вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності розв'язувати конкуренцію треба шляхом *застосування норми, яка поліпшує становище особи* – на підставі принципів рівності усіх перед законом і судом, справедливості і презумпції невинуватості. Це, однак, не заперечує обов'язку депутатів місцевих рад виконувати вимоги статусного закону у повному обсязі – аж доки суперечність не буде усунено.

5. Порушення відповідними особами перелічених у Законі заборон і обов'язків в одних випадках тягне за собою *адміністративну*, а в інших – *кримінальну відповідальність* (див. таблицю 18).

Таблиця 18. Відповідальність за порушення заборон і невиконання обов'язків щодо одержання подарунків¹

Зміст порушення	Відповідальність
Порушення заборони, встановленої у ч. 1 ст. 23 Закону (вимагання, прохання, одержання подарунка для себе чи близьких осіб у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування – незалежно від того, до чи після виконання відповідної службової дії надано і одержано «подарунок»)	Статті 368, 368-4 КК (одержання, вимагання, прохання надати подарунок для себе чи третьої особи за вчинення дії чи бездіяльності в інтересах того, хто його пропонує або надає, чи в інтересах третьої особи з використанням влади або службового становища (повноважень))
Порушення заборони, встановленої у ч. 1 ст. 23 Закону (вимагання, прохання, одержання подарунку для себе чи близьких осіб від підпорядкованої особи – не у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування)	Стаття 172-5 КУпАП (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків)
Порушення заборони, встановленої у ч. 2 ст. 23 Закону (прийняття подарунка, який не відповідає загально визначеним уявленням про гостинність)	
Невиконання обов'язку, встановленого у ч. 1 ст. 24 Закону (невідмова від пропозиції подарунка)	
Невиконання обов'язку, встановленого у ч. 3 ст. 23 Закону (непередання відповідному органу, підприємству, установі, організації одержаного подарунка як подарунка державі, АРК, територіальній громаді, державному чи комунальному підприємству, установі, організації)	
Те саме, із заволодінням подарунком або передачею його іншій особі	Стаття 191 КК (заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем) або залежно від предмета статтями 262, 308, 312, 313, 357, 410 КК

¹ Жодних обов'язків не встановлено Законом на випадок отримання особою обіцянки неправомірної вигоди або подарунка.

Невиконання обов'язку, встановленого у частинах 1 і 2 ст. 24 Закону (неповідомлення про отримання пропозиції неправомірної вигоди або подарунка, неповідомлення про виявлення у своєму службовому приміщенні чи отримання майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка)	Частина 1 ст. 172-7 КУпАП (неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів) або, для керівників, – ст. 172-9 КУпАП (невжиття заходів в разі виявлення корупційного правопорушення)
Те саме, із набуттям у власність активів, вартість яких більше ніж на 3 000 нмдг перевищує її законні доходи	Стаття 368-5 КК (лише щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)

Тому незаконною є постанова Саксаганського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області, якою Особу_2 визнано винним в правопорушенні, передбаченому ч. 1 ст. 172-5 КУпАП. За обставинами справи Особа_2, працюючи на посаді психіатра-реабітолога Міжрайонної психіатричної медико-соціальної експертної комісії, тобто будучи посадовою особою юридичної особи публічного права і маючи право сприяти в прискоренні та прийнятті остаточного рішення про надання особі статусу інваліда пожиттєво, незаконно отримав від свого пацієнта, інваліда дитинства Особа_3 грошові кошти за сприяння в прискоренні та отриманні останнім довідки про інвалідність (пожиттєво), чим порушив обмеження щодо одержання подарунків¹.

Оскільки цей «подарунок» було отримано у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, діяння Особи_2 слід було оцінити як злочин, передбачений ст. 368 КК.

Таким чином, фактично відповідна особа **може бути притягнута** до відповідальності за ст. 172-5 КУпАП *лише у випадках*:

1) вимагання, прохання, одержання подарунка для себе чи близьких осіб від підпорядкованої особи – не у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Це може бути, наприклад, одержання подарунка від підпорядкованої особи у зв'язку з виходом винної особи на пенсію, переведенням до іншого місця роботи та в інших випадках, коли відносини підпорядкування фактично зникли і подарунок є виключно даниною традиції, виразом почуттів колеги;

2) прийняття подарунка, який не відповідає загальноновизнаним уявленням про гостинність. Так, подарунок, якщо його отримано не у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування і не від підлеглої особи, може не відповідати загальноновизнаним уявленням про гостинність:

– за розміром (якщо його вартість перевищує дозволена законом) та/або

– за формою (якщо він, скажімо, є не фотоальбомом, книгою, квітами чи солодощами, а грошима, роботами з будівництва або виражається в наданні послуг з безкоштовного ремонту автомобіля, його заправкою паливом тощо);

3) невідмови від пропозиції подарунка;

4) непередання відповідному органу, підприємству, установі, організації одержаного подарунка як подарунка державі, АРК, територіальній громаді, державному чи комунальному підприємству, установі, організації. Особа і не заволоділа подарунком, і не передала його іншій (сторонній) особі, але водночас порушила встановлений порядок розпорядження ним².

¹ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49738400>

² Див.: Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, затв. постановою КМУ від 16 листопада 2011 р № 1195.; Порядок розпорядження пожертвами (благодійними внесками, гуманітарною допомогою, грантами) визначено Законами «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про гуманітарну допомогу», іншими законами та підзаконними актами.

Правильним є рішення Апеляційного суду Донецької області, яким Особу_4 визнано винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП, як таку, що не передала у встановленому порядку відповідному державному органу одержаний нею подарунок як подарунок державі. За обставинами справи лейтенант Особа_4, виконуючи обов'язки старшого прикордонного наряду КрП «Майорськ», отримав від Особа_5 та Особа_6, які перетинали КрП «Майорськ», як дарунок 50 літрів пального (бензин) марки А-92. Водночас суд, враховуючи характер вчиненого правопорушення і дані про особу правопорушника, наклав на Особа_4 мінімальне стягнення, передбачене санкцією ч. 1 ст. 172-5 КУпАП¹.

5) набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів, якщо різниця між їх вартістю і законними доходами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, менше ніж у 750 разів перевищує розмір пмпо, встановленого законом на день набрання чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» від 31 жовтня 2019 року (тобто за відсутності підстав для визнання активів необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави).

6. Поняття «підпорядкована особа» впливає із поняття «пряме підпорядкування», що міститься у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»: підпорядкованою є особа, яка перебуває у відносинах прямої організаційної або правової залежності від керівника, зокрема через вирішення ним (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (детальніше про це див. коментар до ст. 172-7 КУпАП).

Визначення змісту поняття «близькі особи», яке також міститься у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», має значення, зокрема, для правильного застосування ст. 172-5, а також статей 172-7 (в частині спільної роботи близьких осіб) і 172-8 КУпАП (в частині близьких осіб викривача).

Конституція України не оперує терміном «близькі особи». Розглядаючи це питання в контексті проведення спеціальної перевірки стосовно не лише особи, яка претендує на зайняття відповідної посади, а й осіб, які постійно проживають разом з першою й ведуть з нею спільне господарство, **КС визнав неконституційним словосполучення «та близьких їй осіб»**, яке містилось в пунктах 2, 3 ч. 2 ст. 9 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року (Рішення від 6 жовтня 2010 року № 21-рп у справі про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів). Це рішення він обґрунтував, зокрема, посилянням на ст. 32 Конституції України, згідно з якою ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди.

Водночас КС не визнав неконституційним застосування цього ж словосполучення у ст. 14 згаданого Закону, де йшлося про те, що не є конфіденційною та не може становити комерційну або банківську таємницю інформація про правочини, пов'язані з одержанням подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, *або близькими їм особами*, а також про працевлаштування, виконання робіт, надання послуг за цивільно-правовими угодами *близьким особам*.

Поняття «близькі особи», як воно визначено в Законі «Про запобігання корупції», розкривається через установлення ознак двох альтернативно передбачених **груп таких осіб**:

по-перше, за будь-яких обставин близькими особами є певні категорії близьких родичів, а саме: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок,

¹ ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49378543>

падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи всиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням суб'єкта, зазначеного у ст. 3 Закону;

по-друге, члени сім'ї: а) особа, яка перебуває у шлюбі із зазначеним суб'єктом, та діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття – незалежно від спільного проживання із суб'єктом; б) будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із зазначеним суб'єктом (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

До *осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних*, належать, наприклад, няня, гувернантка, покоївка, кухар, охоронник, охоронець тощо. Це прямо впливає зі ст. 3 СК, де визначено: сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки; сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства; подружжя вважається сім'єю й тоді, коли дружина та чоловік у зв'язку з навчанням, роботою, лікуванням, необхідністю догляду за батьками, дітьми та з інших поважних причин не проживають спільно.

Інші родичі, крім прямо перелічених у ст. 1 Закону, як кривні та родичі за шлюбним союзом, зокрема і колишні (як-от колишній чоловік, колишня теща), так і родичі за духовним союзом (куми), можуть бути віднесені до близьких осіб за наявності таких самих трьох ознак – спільне проживання, пов'язаність спільним побутом, взаємні права та обов'язки.

Відсутність ознак члена сім'ї та неналежність до визначених категорій близьких родичів свідчить про те, що особа не є близькою особою для вказаного суб'єкта і, відповідно, на неї не поширюються положення Закону щодо заборони на одержання подарунків і обмеження спільної роботи.

Зрозуміло, що під особами, які проживають спільно, розуміються не ті, що просто мають відкриті чи приховані інтимні стосунки, а ті, які більш-менш тривалий час ділять між собою «дах, стіл і ложе». Іншими словами, «спільне проживання» має бути поєднане зі «спільним побутом» і «взаємними правами та обов'язками».

Загалом вирішувати зазначені питання треба, оцінюючи в сукупності різні дані.

Для визначення факту *спільного проживання* слід оцінити, зокрема: наявність чи відсутність законних шлюбних відносин цих осіб з іншими особами; характер відносин між особами; наявність у кожної з них власного чи орендованого житла; тривалість і безперервність чи періодичність спільного проживання; відкритість їхніх стосунків для оточуючих; проведення заручин та ін.

Для з'ясування наявності ознаки *спільного побуту* треба визначитись з питаннями про: характер і ступінь спільного побуту; участь в утриманні спільного житла (скажімо, чи здійснюється дольова оплата за оренду житла й комунальні послуги), виконанні домашніх робіт, комунікації з надавачами комунальних послуг тощо.

Для встановлення наявності *взаємних прав та обов'язків* важливим є з'ясування питань щодо наявності: шлюбних відносин між ними в минулому; майна, набутого ними за час спільного проживання (ст. 74 СК), або договору про поділ майна, що є в спільній частковій власності (ст. 367 ЦК); спільних або всиновлених (ч. 5 ст. 211 СК) чи прийнятих на виховання (ст. 252 СК) дітей, зокрема з визнанням батьківства чи материнства за рішенням суду (статті 128, 131 СК), тощо.

Наприклад, один державний службовець має законне право отримати подарунок будь-якої вартості від особи, з якою він понад рік перебуває у фактичних шлюбних відносинах, проживає разом в одній квартирі, веде спільне господарство

тощо; іншій – має право отримати подарунок вартістю не більше двох пмпо, адже він лише протягом двох-трьох місяці проживає з особою, поділяючи з нею лише постіль і деякі витрати на харчування й відпочинок.

Те саме стосується й питань спільної роботи з наявністю прямого підпорядкування: інтимні стосунки підлеглого з керівником самі по собі не вимагають обов'язкового їх припинення в 15-денний строк, переведення однієї з цих осіб на іншу посаду або звільнення в місячний строк.

Стосунки спільного проживання не слід плутати зі схожими стосунками.

Скажімо, предметом договору найму житла можуть бути не лише окрема квартира чи будинок, а і їхня частина (статті 810–826 ЦК), але при цьому наймодавець і наймач, що проживають у суміжних приміщеннях, – зовсім чужі один для одного особи. Або договір найму житла можуть укласти з наймодавцем і надалі тривалий час спільно проживати дві подружки, але і їхні взаємні права та обов'язки не виходять за межі спільного втримання житла й побутових видатків; урешті кожна з них має свій бюджет і не має інших прав та обов'язків.

Через відсутність іншого житла спільно проживати, бути пов'язаними спільним побутом та мати взаємні права та обов'язки (зокрема, щодо спільних дітей і майна) може також колишнє подружжя. Але якщо вони не ділять між собою «стіл і ложе» (тобто не їдять і не сплять разом), а їхній спільний побут є обмеженим і вимушеним, то їхні відносини не є спільним проживанням. Такі особи можуть потрапити у відносини прямого підпорядкування й мають право перебувати в них (при цьому не виключено, що в окремих випадках стосовно них можуть бути вжиті передбачені Законом заходи щодо недопущення та врегулювання конфлікту інтересів).

Проте отримання коштовного подарунка одним із такого подружжя від іншого – хоча вони нібито, «про людське око», «навік побили горщики», якраз може бути свідченням збереження між ними відносин, характерних для спільного проживання.

Права та обов'язки можуть виникнути між особами, які не проживають спільно й не мають спільного побуту, а тому вони не є близькими особами в розумінні цього Закону. Зокрема, такими особами є наречені – особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу (ст. 28 СК). У ст. 29 СК прямо йдеться про їхні права та обов'язки, а в ст. 31 – про подарунок у зв'язку з майбутнім шлюбом. Такий подарунок не може бути заборонений антикорупційним законодавством.

7. Відповідно до ч. 4 ст. 720 ЦК договір дарування від імені дарувальника може укласти його представник. У цьому контексті: в ст. 23 Закону під юридичними або фізичними особами, від яких особи, зазначені у пунктах 1, 2 ст. 3, не мають права вимагати, просити, одержувати подарунки, розуміються саме **дарувальники, а не їхні представники**.

Тому, якщо дарувальник скористається положенням п. 1 абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону з тим, щоб вручити коштовний (вартістю понад два пмпо) подарунок, обравши для ролі представника близьку особу, то слід вважати, що подарунок надано дарувальником. Фактично тут матиме місце удаваний правочин, тобто такий, який вчинено сторонами для приховання іншого правочину, який вони насправді вчинили (див. ст. 235 ЦК).

8. Виходячи із встановленої Законом абсолютної заборони приймати подарунки за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, особа в разі прийняття подарунка – навіть незначної вартості – зобов'язана пересвідчитися, що він насправді є **виявом гостинності**, а не підкупом чи винагородою¹. За щонайменшої підозри підкупу чи винагороди особа, *bona fide*², керуючись відповідними правилами поведінки (див. статті 37, 38, 39, 41, 42, 44 Закону), повинна **відмовитися від подарунка**.

¹ Антикоррупционные реформы в Украине. 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією. OECD, 2015. С. 83.

² *Bona fide* – той, хто діє добросовісно (лат.).

Для того, щоби особі було легше прийняти рішення, Закон передбачив можливість письмово звернутися для **одержання консультації** з цього питання до Національного агентства, яке надає відповідне роз'яснення (ч. 5 ст. 24 Закону).

Так, Закон «Про судоустрій і статус суддів» (частини 8 і 10 ст. 133) передбачає, що Рада суддів України, зокрема, здійснює контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів ВККСУ, Голови ДСА чи його заступників; приймає рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (у разі якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом); у разі виникнення у судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом), Голови чи члена ВККСУ, Голови ДСА, його заступника реального чи потенційного конфлікту інтересів вони зобов'язані не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі повідомити про це Раду суддів України.

При цьому факт звернення особи для одержання консультації не звільняє її від своєчасного виконання обов'язків, передбачених статтями 23 і 24 Закону.

9. **Подарунком, що відповідає загально визнаним уявленням про гостинність**, зазвичай є сувенір чи інший подарунок, одержаний, наприклад, з нагоди дня народження або свята за умови, що він не може створити потенційний чи реальний конфлікт інтересів. Такий подарунок дарувальник вручає дійсно за власною волею, щоби зробити отримувачу приємне, часто у зв'язку з нагодою – подією у житті, звичаєм чи святом. Неправомірна ж вигода може бути надана у формі, завуальованій подарунком, що тягне за собою кримінальну, а не адміністративну відповідальність¹.

Виходячи з юридичної природи подарунка, ним взагалі не вважається послуга, надана особі. Однак це не означає права суб'єктів передбачених ст. 23 Закону обмежень безкоштовно користуватися певними послугами в якості подарунків, вартість яких не перевищує вказаного вище розміру. По-перше, поєднаний з обмеженням дозвіл приймати певні подарунки, передбачений ч. 2 ст. 23 Закону, стосується виключно подарунків. По-друге, послуги, на відміну від подарунків, не відповідають загально визнаним уявленням про гостинність.

Водночас може розглядатися як дозволений подарунок пригощання, наприклад вечерею, зокрема під час проведення науково-практичної конференції, симпозіуму тощо, за умови, що вартість такої вечері не перевищує двох пмпо. Такий подарунок відповідає загально визнаним уявленням про гостинність, але щоби не бути обвинуваченим у правопорушенні, передбаченому ст. 172-5 КУпАП, відповідний суб'єкт повинен керуватися вимогами антикорупційного законодавства і правилами етичної поведінки, бути скромним, обмежувати себе звичайною їжею і відмовлятися від вечері у дорогому ресторані із вживанням вишуканої їжі і напоїв. Як подарунки – за вказаної вище умови – можуть розглядатися також придбані для окремого суб'єкта квиток на поїзд, оплата номера в готелі, оплата екскурсії тощо. Проте не є подарунком гонорар за прочитану лекцію чи проведений тренінг – їх законність визначається відповідно до ст. 25 Закону «Про запобігання корупції».

Договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування. Але згідно зі статтями 725–726 ЦК договором дарування може бути встановлений обов'язок

¹ OECD, ACN. "Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan." (2001). p. 69. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/10/_e05a6d98/3bfd721b-ru.pdf

обдаровуваного вчинити певну дію майнового характеру на користь третьої особи або утриматися від її вчинення (передати грошову суму чи інше майно у власність, виплачувати грошову ренту, надати право довічного користування дарунком чи його частиною, не пред'являти вимог до третьої особи про виселення тощо). Дарувальник має право вимагати від обдаровуваного виконання покладеного на нього обов'язку на користь третьої особи. У разі порушення обдаровуваним обов'язку на користь третьої особи дарувальник має право вимагати розірвання договору і повернення дарунка, а якщо таке повернення неможливе, – відшкодування його вартості.

Ці положення ЦК не можуть розумітися як такі, що виключають або змінюють абсолютну заборону особам, зазначеним у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, вимагати, просити, одержувати подарунки у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

10. Поняття «загально визнані уявлення про гостинність» не є достатньо конкретним, і тому законодавець доповнив його вказівкою на вартість подарунка.

Згідно з ст. 95 КЗпП, ст. 3 Закону «Про оплату праці» та ч. 3 ст. 4 Закону «Про прожитковий мінімум», **прожитковий мінімум** встановлюється ВР за поданням КМУ не рідше одного разу на рік у законі про державний бюджет на відповідний рік.

Наприклад, у 2025 році пмпо становить 3 028 грн. Відповідно, два пмпо дорівнюють 6 056 грн, а чотири – 12 112 грн.

11. Частина 2 ст. 23 Закону передбачає заборону одержання подарунка сукупною вартістю понад чотири пмпо протягом року як від однієї особи, так і від **групи осіб** (тобто кількох чи багатьох осіб), які дарують разом або є дарувальниками, так би мовити, за змовою між собою. Це є належним запобіжником проти масового отримання подарунків відносно незначної вартості, навіть якщо вони відповідають загально визнаним уявленням про гостинність.

Тому, наприклад, директор державної школи (гімназії, ліцею) не може безперешкодно і безкарно отримувати сотні подарунків вартістю до 6 056 грн кожен – «з поваги від вдячних батьків учнів».

Водночас закон так і не заборонив ситуації, коли, скажімо, під Новий рік або на день народження керівника територіального управління (відділу) певного державного органу кілька десятків чи навіть сотень осіб – підконтрольних директорів підприємств, установ і організацій району, області привозять йому, кожен, подарунок вартістю до двох пмпо.

Як зазначають зарубіжні фахівці, дрібні «заохочувальні» виплати, подарунки, що надають регулярно для встановлення і підтримання «добрих стосунків», не належать до категорії платежів з метою одержання чи збереження бізнесу або інших переваг і не кваліфікуються як підкуп. У країнах Стамбульського плану дій та в багатьох інших країнах світу існує практика регулярної передачі подарунків відносно невеликої вартості публічним посадовим особам для підтримання «добрих стосунків» на майбутнє, коли відповідна послуга стане в нагоді. Іншими словами, подарунки дають не в обмін на вчинення конкретної дії або бездіяльності посадової особи, а тому складно встановити зв'язок між «даруванням» і послугою у відповідь. У більшості національних законів відсутні чіткі положення щодо такої форми корупційної поведінки. Утім, можливим вирішенням проблеми могло б бути введення суворих лімітів вартості особистих подарунків, а також частоти чи сукупної вартості їх протягом року¹.

¹ OECD. Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997 // <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/205/185f5f38-ba6b-4e35-93a8-50fa739c7005.pdf>; Corruption: a glossary of international standards in criminal law // OECD glossaries. – OECD Publishing, 2008. p. 37.

12. Відповідно до п. 7 ст. 46 Закону у декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначаються відомості про подарунки – якщо їх вартість перевищує 5 пмпо, встановлених для працевдатних осіб на 1 січня звітного року, а для подарунків у вигляді грошових коштів – якщо розмір таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, перевищує 5 таких мінімумів.

Зважаючи на обмеження, відповідно до яких зазначені особи мають право приймати лише подарунок певної вартості, його треба вручати, як правило, разом з чеком, товарною накладною чи іншим документом, що підтверджує його вартість, щоб надалі уникнути непорозумінь. Такий підхід є незвичним для українського суспільства, проте – *dura lex, sed lex*¹.

Незазначення в декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відомостей про одержані подарунки, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 150 до 750 пмпо, містить ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, понад 750 пмпо – кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366-2 КК.

Неповідомлення або несвоєчасне (понад 10-денний строк) повідомлення НАЗК про одержання подарунка (зокрема і від близької особи) вартістю понад 50 пмпо, встановлених для працевдатних осіб на 1 січня звітного року, кваліфікується за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП як **неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані**.

13. Так звані **цінні подарунки**, які відповідно до законодавства вручають певним працівникам у порядку заохочення, не відповідають поняттям «загально визнані уявлення про гостинність» і «загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси». Ці подарунки особам легітимно надають якраз **у зв'язку** зі здійсненням ними діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а тому законодавство в цій частині має бути приведене у відповідність до ст. 23 Закону². Очевидно, що працівники, які одержали подарунок як заохочення, не повинні притягуватися до відповідальності за ст. 172-5 КУпАП: згідно з вимогами справедливості, з двох колізійних положень у законах перевагу слід надавати тому, яке поліпшує становище особи.

Йдеться, наприклад, про закони, відповідно до яких можуть бути надані грошові премії (винагороди) та цінні подарунки в порядку заохочення: працівникам органів внутрішніх справ (ст. 9 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України); поліцейським (ст. 6 Дисциплінарного статуту Національної поліції України); працівникам служби цивільного захисту (пункти 38 і 52 Дисциплінарного статуту служби цивільного захисту); членам добровільних пожежних дружин (команд) (ст. 29 Закону «Про пожежну безпеку»).

14. Положення ч. 1 ст. 8 Закону про абсолютну заборону особам, зазначеним у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, одержувати подарунки треба відрізнити від положення ст. 54 Закону про **заборону** державним органам, органам влади АРК, органам місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, майнові переваги, пільги чи послуги, крім випадків, передбачених законами або міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано ВР, порушення якої тягне за собою відповідальність відповідних посадових осіб державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування.

По-перше, суб'єктами заборони одержувати подарунки є виключно фізичні особи,

<https://www.democraticoversight.ge/images/Best-Practices/Publications/2008-OECD%20Glossaries-Corruption-A-Glossary-of-International-Standards-in-Criminal-Law-208x300.pdf>

¹ *Dura lex, sed lex* – закон суворий, але закон (лат.).

² Очевидно у ст. 23 Закону слід передбачити ще один виняток: подарунки можуть бути надані відповідним особам як працівникам у порядку заохочення, якщо це передбачено законом про працю.

визначені у ст. 23 Закону, тоді як суб'єктами другої заборони – державні органи, органи влади АРК та органи місцевого самоврядування.

По-друге, порушення заборони одержувати подарунки тягне відповідальність за ст. 175-2 КУпАП або, за певних умов, статтями 368, 368-4 КК, а порушення другої заборони може потягнути відповідальність за ст. 364 КК за сукупності двох умов: 1) відповідна службова особа вчинить це порушення з метою отримати неправомірну вигоду і 2) її діями буде спричинено істотну шкоду правам, свободам та інтересам окремих громадян чи юридичних осіб або державним чи громадським інтересам. В усіх інших випадках може настати лише дисциплінарна відповідальність за невиконання вимог закону¹.

15. Відповідно до ч. 3 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції кожна держава розглядає можливість прийняття належних нормативно-правових актів відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, з метою **посилення прозорості щодо фінансування кандидатур на виборні державні посади** та, у належних випадках, фінансування політичних партій.

Хоча згадані положення Конвенції прямої імплементації у цьому Законі не отримали, інші, виборчі, закони містять заборону фінансування передвиборчої агітації з інших джерел, ніж виборчі фонди (наприклад: статті 90, 147 Виборчого кодексу України).

Одержання членом виборчої комісії або комісії з референдуму, офіційним спостерігачем для себе чи третьої особи неправомірної вигоди містить *ознаки кримінального правопорушення*, передбаченого ч. 1 ст. 160 КК.

16. Із **суб'єктивної сторони** правопорушення, передбачене ст. 172-5 КУпАП, може бути вчинене тільки умисно (див. коментар до ст. 172-4 КУпАП).

Це означає, що суб'єкт правопорушення розуміє, що він порушує встановлені законом обмеження щодо одержання подарунків та розуміє протиправний характер своєї відповідної дії чи бездіяльності.

17. Поняття подарунка (дарунка), а також інші положення щодо дарування визначені у статтях 717–730 ЦК.

Дарувальник – це сторона договору дарування, яка передає або зобов'язується передати в майбутньому другій стороні (обдаровуваному) безоплатно майно (дарунок) у власність. При цьому договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування (ст. 717 ЦК).

Дарунком (ст. 718 ЦК) можуть бути рухомі речі, зокрема гроші, цінні папери, нерухомі речі, майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього в майбутньому.

Договір дарування предметів особистого користування та побутового призначення може бути укладено усно. ЦК встановлює обов'язкову форму договору для окремих предметів. У письмовій формі укладається договір дарування:

– нерухомої речі, валютних цінностей на суму, яка перевищує 50 нмдг, – і підлягає нотаріальному посвідченню. Порушення встановленої законом форми укладання договору робить його нікчемним (ч. 1 ст. 220 ЦК);

– майнового права та договір дарування з обов'язком передати дарунок у майбутньому, а в разі недодержання письмової форми ці договори є нікчемними;

– рухомих речей, які мають особливу цінність. Передання такої речі за усним договором є правомірним, якщо суд не встановить, що обдарований заволодів нею

¹ Норма ч. 2 ст. 54 Закону є більше декларативною. Згідно із висловленням одного з народних депутатів України, встановлення відповідальності за порушення цієї заборони «абсолютно нереальне і не має ніякого права на життя». Саме ця позиція перемогла під час голосування за проект Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Див.: *Стенограма* 14 засідання Верховної Ради України VI скликання від 3 березня 2011 року // <http://zakon1.rada.gov.ua>

незаконно.

Договір дарування може мати й інший дефект, крім дефекту форми («правочин має вчинятися у формі, встановленій законом» – ч. 4 ст. 28 ЦК), як-от дефект суб'єктного складу (дарування особою, яка не має необхідного обсягу дієздатності) або дефект змісту правочину («право власності вважається набутим правомірно, якщо інше прямо не впливає із закону» – ч. 2 ст. 328 ЦК. А у цьому разі із Закону «Про запобігання корупції» щодо одержання подарунка якраз прямо впливає інше).

Наявність таких дефектів тягне за собою *недійсність правочину*. При цьому недійсні правочини можуть бути нікчемними, тобто абсолютно недійсними (якщо недійсність встановлена законом; визнання їх недійсними судом не вимагається – ч. 2 ст. 215 ЦК) й оспорюваними (наприклад, ст. 223 ЦК)¹.

Визнання правочину недійсним є одним із способів захисту цивільних прав та інтересів судом; правочин є правомірним, якщо його недійсність прямо не встановлена законом або якщо він не визнаний судом недійсним (статті 16, 204 ЦК). Відповідно до статей 203, 215 ЦК підставою недійсності правочину є недодержання в момент вчинення правочину стороною (сторонами) однієї з таких п'яти вимог:

- зміст правочину не може суперечити ЦК, іншим актам цивільного законодавства, інтересам держави і суспільства, його моральним засадам;
- особа, яка вчиняє правочин, повинна мати необхідний обсяг цивільної дієздатності;
- волевиявлення учасника правочину має бути вільним і відповідати його внутрішній волі;
- правочин має бути спрямований на реальне настання правових наслідків, що обумовлені ним;
- правочин, що вчиняється батьками (усиновлювачами), не може суперечити правам та інтересам їхніх малолітніх, неповнолітніх чи непрацездатних дітей.

Відповідно до ст. 216 ЦК недійсний правочин не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю (тобто і договір дарування не змінює власника речі). У разі недійсності правочину кожна зі сторін зобов'язана повернути другій стороні в натурі все, що вона одержала на виконання цього правочину, а в разі неможливості такого повернення, зокрема тоді, коли одержане полягає у користуванні майном, виконаній роботі, наданій послугі, – відшкодувати вартість того, що одержано, за цінами, які існують на момент відшкодування. Проте ці правові наслідки застосовуються, лише якщо законом не встановлені особливі умови їх застосування або особливі правові наслідки окремих видів недійсних правочинів.

При цьому нікчемний правочин або правочин, визнаний судом недійсним, є недійсним з моменту його вчинення (ч. 1 ст. 236 ЦК).

Моментом вчинення договору дарування є момент прийняття подарунка (ст. 722 ЦК); якщо подарунок направлено обдаровуваному без його попередньої згоди, дарунок є прийнятим, крім випадків, коли обдаровуваний негайно не заявить про відмову від його прийняття; прийняття документів, які посвідчують право власності на річ, інших документів, які посвідчують належність дарувальникові предмета договору, або символів речі (ключів, макетів тощо) є прийняттям дарунка. Водночас передача речі підприємству, організації транспорту, зв'язку або іншій особі для вручення її обдаровуваному ще не є прийняттям подарунка – дарувальник, який передав річ, має право відмовитися від договору дарування до вручення речі обдаровуваному.

На практиці може виникнути ситуація, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, або прирівняна до неї, яка одержала подарунок всупереч забороні, встановленій у ст. 23 Закону, буде доводити, що насправді вона нібито не одержала його – мав місце дефект форми або дефект суб'єктного складу тощо.

¹ Див. також постанову ПВСУ від 6 листопада 2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними»

У таких випадках слід виходити з того, що правочин є недійсним з тієї причини, що він заборонений Законом як такий. Тому інші дефекти, які могли стати відомими вже під час його укладання, не мають значення. Крім того, Законом встановлені особливі правові наслідки недійсних правочинів, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди (зокрема подарунка) – арешт і спеціальна конфіскація предмета правочину (див. статті 29, 172-5 КУпАП, статті 96-1–96-2 КК, частини 9–11 ст. 100, частини 2–3 ст. 170 КПК). Тому саме ці наслідки і будуть мати місце.

18. Окремий інтерес у контексті Закону «Про запобігання корупції» становлять ситуації, коли договором дарування встановлено обов'язок дарувальника передати подарунок обдаровуваному в майбутньому через певний строк (у певний термін) або в разі настання відкладальної обставини, тобто такої, щодо якої невідомо точно, чи настане вона (ст. 723 ЦК).

Укладення такого договору, якщо має місце зв'язок із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, може розцінюватися як прийняття пропозиції чи обіцянки неправомірної вигоди, але не як прийняття неправомірної вигоди: остання фактично не передається (в разі смерті дарувальника або обдаровуваного договір дарування взагалі припиняється).

Очевидно, що сама по собі обіцянка прийняти подарунок тоді, коли він перестане бути забороненим (у майбутньому, коли дарувальник перестане бути підлеглим, або за умови, що дарувальник і обдаровуваний стануть близькими особами), якщо прийняття подарунка не обумовлено здійсненням обдаровуваним діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, не порушує Закон і не може тягнути кримінальну чи адміністративну, а так само цивільно-правову відповідальність. *«Не може бути визнаний недійсним правочин, який не вчинено. У зв'язку з цим судам необхідно правильно визначати момент вчинення правочину»* (п. 8 постанови ПВСУ від 6 листопада 2009 року № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними»).

Проте, правочин, передбачений ст. 723 ЦК, може бути удаваним, тобто його укладанням сторони приховують фактичне прийняття подарунка. У цих випадках суд має визнати (на підставі ст. 235 ЦК), що сторонами вчинено саме цей правочин і, якщо він суперечить закону, ухвалити рішення про встановлення його нікчемності або про визнання його недійсним (п. 25 постанови ПВСУ від 6 листопада 2009 року № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними»). Відповідно, і кримінально- й адміністративно-правові наслідки мають бути адекватними.

19. **Суб'єктом** правопорушень, передбачених ст. 172-5 КУпАП, є особи, зазначені у пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 3 Закону, тобто і особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (функціонери), і особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (квазі-функціонери).

20. У пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 23 Закону під *«такими особами»* і *«такою особою»* слід розуміти саме осіб, зазначених у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону. Це пояснення потрібне з огляду на те, що в абз. 1 ч. 1 ст. 23 згадуються як ці особи, так і ще три види осіб («інші особи», «близькі особи» та «юридичні або фізичні особи»).

Обмежень щодо одержання подарунків особами, зазначеними у пунктах 3 і 4 ч. 1 ст. 3 Закону (не функціонерами), Закон не містить. Це означає, що їм дозволено: одержувати подарунки від підпорядкованих осіб; одержувати подарунки, які не відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність; не відмовлятися від подарунків, не повідомляти про їх одержання або їх знаходження у службовому приміщенні тощо.

21. Про *особу, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за*

порушення, див. коментар до ст. 172-4 КУпАП.

22. Передбачена у санкції ст. 172-5 КУпАП **конфіскація подарунка** (дарунка, пожертви) полягає в примусовій безоплатній передачі відповідного предмета у власність держави за рішенням суду. Конфісковано може бути лише предмет, який є в приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законом (ст. 29 КУпАП).

Стаття 172-5 КУпАП передбачає не можливість, а обов'язковість конфіскації отриманого подарунка (дарунка, пожертви). Суд повинен встановити їхні точні розміри й вартість – для цього може бути призначено експерта (ст. 273 КУпАП). Постанови про конфіскацію предмета виконуються державними виконавцями (статті 313 і 314 КУпАП). Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення конфіскованих предметів або їхньої вартості (ст. 296 КУпАП).

Згідно з ч. 2 ст. 69 Закону «Про запобігання корупції» активи, щодо яких судом на підставі поданих доказів не встановлено, що вони були набуті за рахунок законних доходів, є необґрунтованими і підлягають стягненню в дохід держави за рішенням суду в установленому законом порядку. Це стосується й активів, отриманих відповідною особою внаслідок порушення встановлених законом обмежень щодо отримання подарунків.

Набуття ж особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, внаслідок отримання подарунків активів, якщо різниця між їх вартістю і законними доходами особи у 750 і більше разів перевищує розмір пмпо, встановленого законом на день набрання чинності Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів» від 31 жовтня 2019 року, створює підстави для цивільно-правової відповідальності (ст. 290 ЦПК), а якщо вартість активів більше ніж на 3 000 нмдг перевищує її законні доходи, – для кримінальної відповідальності за ст. 368-5 КК.

23. Відповідно до ч. 4 ст. 23 **рішення**, прийняті особою, зазначеною у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали протягом останніх трьох років подарунків, вважаються такими, що прийняті в умовах реального конфлікту інтересів, і на такі рішення поширюються положення ст. 67 Закону – ці рішення:

- підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або
- можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема НАЗК, органу місцевого самоврядування.

Стаття 172-6. Порушення вимог фінансового контролю

Несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, –

тягнуть за собою накладення штрафу від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією доходу чи

винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктами правопорушень у цій статті (крім правопорушень, визначених частинами другою та третьою цієї статті, у частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані) є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Суб'єктами правопорушень, визначених частинами другою та третьою цієї статті, у частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані є суб'єкти декларування, які є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також суб'єкти декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до статті 51³ Закону України «Про запобігання корупції».

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 150 до 750 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

*{Стаття 172-6 зі змінами, внесеними згідно із Законом № 1261-VII від 13.05.2014; в редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014; із змінами, внесеними згідно із Законами № 1022-VIII від 15.03.2016, № 1774-VIII від 06.12.2016, № 1074-IX від 04.12.2020, № 1576-IX від 29.06.2021, № 4496-IX від 17.06.2025}*¹

1. З **об'єктивної сторони** правопорушення, передбачені ст. 172-6 КУпАП, можуть виражатися **у п'яти формах:**

- 1) несвоєчасне без поважних причин подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (декларація) (ч. 1 ст. 172-6);
- 2) неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента (ч. 2 ст. 172-6);
- 3) несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента (ч. 2 ст. 172-6);
- 4) неповідомлення про суттєві зміни у майновому стані;
- 5) несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2 ст. 172-6);
- 6) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (ч. 4 ст. 172-6).

2. У ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» визначено перелік осіб, які зобов'язані подавати декларацію шляхом її заповнення на офіційному вебсайті НАЗК, та відповідні

¹ Зокрема згідно із Законом № 1576-IX від 29.06.2021 абзац перший примітки до статті 172-6 замінено двома абзацами такого змісту:

«Примітка. Суб'єктами правопорушень у цій статті (крім правопорушень, визначених частинами другою та третьою цієї статті, у частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані) є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Суб'єктами правопорушень, визначених частинами другою та третьою цієї статті, у частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані є суб'єкти декларування, які є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також суб'єкти декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до статті 51-3 Закону України «Про запобігання корупції».

строки її подання. Проте згідно з приміткою до ст. 172-6 КУпАП суб'єктами відповідальності за **несвоєчасне подання без поважних причин декларації** є лише особи, які зобов'язані її подавати відповідно до частин 1 та 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції».

Таблиця 19. Суб'єкти та строки подання декларації згідно зі ст. 45 Закону (станом на 1 квітня 2025 року)

Суб'єкт	Строк подання декларації
Особи, зазначені у п. 1, підпунктах «а», «в»-«г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону	щорічно до 1 квітня
Особи, зазначені у п. 1, підпунктах «а», «в»-«г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування	протягом 30 календарних днів з дня припинення відповідної діяльності
Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншу діяльність, зазначену у підпунктах «а», «в»-«г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону	до 1 квітня наступного року після року припинення діяльності
Особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону (крім осіб, які балотуються кандидатами у депутати Верховної Ради АРК, місцевих рад, на посади сільських, селищних, міських голів), та особа, зазначена у п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону	до призначення або обрання на відповідну посаду
Особа, обрана депутатом Верховної Ради АРК, депутатом місцевої ради, сільським, селищним, міським головою	впродовж 15 календарних днів з дня набуття повноважень відповідно депутата, сільського, селищного, міського голови
Особи, зазначені у підпункті «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, у разі входження до складу конкурсної або дисциплінарної комісії, утвореної відповідно до законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», цього та інших законів України, Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів»	протягом 10 календарних днів після входження (включення, залучення, обрання, призначення) до складу відповідної комісії, Громадської ради доброчесності
Особи, зазначені у підпункті «г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, у разі включення їх до Реєстру осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)	протягом 10 календарних днів з дня включення до Реєстру
Особи, зазначені у підпункті «г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону	протягом 10 календарних днів з дня включення до складу відповідної комісії
Кандидати, які претендують на зайняття посади судді, у разі включення до резерву на зайняття вакантних посад суддів місцевого суду відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів»	щороку протягом строку перебування у резерві
Суб'єкти декларування з числа військовослужбовців Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управління державної охорони України, Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно	не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин – припинення або скасування воєнного стану

до законів України, а також поліцейських поліції особливого призначення, які під час дії воєнного стану залучені до ведення бойових дій у порядку, визначеному ч. 4 ст. 24 Закону «Про Національну поліцію»	чи звільнення з військової служби (служби в поліції)
<p>Суб'єкт декларування з числа військовослужбовців:</p> <p>1) які проходять військову службу на посадах міністрів, заступників міністрів, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади та їх заступників, на інших посадах в апаратах міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів системи правосуддя або які відряджені на такі посади;</p> <p>2) які входять до складу військово-лікарських комісій, лікарсько-льотних комісій або відряджені до них;</p> <p>3) які проходять службу у територіальних центрах комплектування та соціальної підтримки або відряджені до них (крім осіб рядового складу підрозділів охорони відповідних центрів);</p> <p>4) які здійснюють (беруть участь у здійсненні) підготовку, організацію, проведення закупівель товарів, робіт та послуг відповідно до Закону «Про оборонні закупівлі», Закону «Про публічні закупівлі» або інших актів законодавства у сфері публічних (оборонних) закупівель, укладення договорів (контрактів), контроль за якістю товарів, робіт та послуг оборонного призначення, у тому числі:</p> <ul style="list-style-type: none"> – уповноважені особи у розумінні Закону «Про публічні закупівлі»; – особи, які входять до складу Міжвідомчої комісії щодо розгляду доцільності застосування процедури закупівлі товарів, робіт і послуг оборонного призначення у єдиного виконавця, якщо вартість закупівлі дорівнює або перевищує 200 мільйонів гривень; – особи, які входять до складу колегіального органу, що утворюється державним замовником відповідно до Закону «Про оборонні закупівлі»; – особи, які здійснюють контроль за якістю товарів, робіт і послуг оборонного призначення на всіх етапах їх розроблення, виробництва, модернізації, ремонту та утилізації 	у строки, визначені частинами 1–4 ст. 45 Закону
Суб'єкт декларування з числа військовослужбовців, на яких поширюється дія статті 52-1 Закону	не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин – припинення чи скасування воєнного стану, звільнення з військової служби або в інший строк, визначений порядком здійснення заходів фінансового контролю, передбаченим абзацом першим ст. 52-1 Закону
Суб'єкти декларування, які для здійснення службових повноважень на постійній основі перебувають на територіях, на яких ведуться активні бойові дії, перелік яких визначається в установленому законодавством порядку	не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин – припинення чи скасування

	воєнного стану, звільнення (припинення повноважень) або визначення дати завершення бойових дій для території активних бойових дій, на якій суб'єкт декларування перебуває
Суб'єкти декларування, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, перелік яких визначається в установленому законом порядку	не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин – припинення чи скасування воєнного стану або визначення дати завершення тимчасової окупації для тимчасово окупованих територій, на яких суб'єкт декларування перебуває
Суб'єкти декларування, які направлені до інших держав для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національних контингентів або національного персоналу	не пізніше 90 календарних днів з дня настання першої з таких обставин – звільнення (припинення повноважень) або повернення до місця проходження служби, роботи
Суб'єкти декларування, які є полоненими, інтернованими	не пізніше 90 днів з дня повернення на підконтрольну Україні територію
Суб'єкти декларування, які внаслідок поранення, контузії, каліцтва, захворювання, пов'язаних з виконанням обов'язків військової служби чи інших службових повноважень, перебувають на стаціонарному лікуванні (у тому числі за кордоном) або у відпустці для лікування та/або реабілітації	не пізніше 90 днів з дня завершення відповідного стаціонарного лікування чи відпустки
Суб'єкти декларування, які серед членів сім'ї у відповідному звітному періоді мають осіб, щодо яких наявні зазначені у частинах сьомій (крім осіб, зазначених у пунктах 1–4 ч. 7 ст. 45 Закону), 8–13 статті 45 Закону обставини (у тому числі якщо такі члени сім'ї не належать до суб'єктів декларування)	у строки, визначені частинами 7–13 цієї статті відповідно

Отже, **несвоєчасним** поданням декларації відповідними особами може вважатися, як це впливає із положень ст. 45 Закону «Про запобігання корупції», якщо ці особи не подали декларацію до 1 квітня поточного року або в інший строк, встановлений Законом.

Якщо суб'єкт декларування не подав декларацію до 00:00 годин 31 березня або в інший встановлений законом строк, то НАЗК письмово повідомляє такого суб'єкта про факт неподання декларації, і суб'єкт декларування повинен протягом 10 днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію в порядку, визначеному ч. 1 ст. 45 цього Закону (ч. 2 ст. 51-2 Закону)¹.

¹ Див. також: Порядок перевірки факту подання суб'єктами декларування декларацій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» та повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції

Одночасно НАЗК має скласти **протокол** про адміністративне правопорушення за ст. 172-б, – крім випадків, коли НАЗК встановить **поважні причини** несвоєчасного подання декларації.

Перелік поважних причин законом **не встановлено**. Ними можуть бути визнані, наприклад, перебування суб'єкта декларування в обстановці, яка 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.

Викриття суб'єкта декларування у несвоєчасному поданні декларації **не звільняє його від її подання**. Згідно з ч. 4 ст. 45 Закону навіть у разі притягнення суб'єкта декларування до відповідальності за неподання декларації або в разі виявлення у ній недостовірних відомостей, що підтверджується відповідним рішенням суду, яке набрало законної сили, або рішенням НАЗК, суб'єкт декларування **упродовж 10 днів** зобов'язаний подати відповідну декларацію, у тому числі виправлену декларацію з достовірними відомостями.

Водночас, якщо суб'єкт декларування подасть декларацію протягом 10 днів з дня отримання нагадування від НАЗК, то має бути підданий адміністративній відповідальності – у виді штрафу – за ч. 1 ст. 172-б КУпАП. Якщо ж суб'єкт декларування і після цього повідомлення не подасть декларацію, то його дії мають бути кваліфіковані як умисне неподання декларації за ст. 366-3 КК.

Отже, **закінченим** адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-б КУпАП, слід вважати з дня, наступного за днем, в який спливає останній визначений законом день подання декларації.

3. Правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-б КУпАП (несвоєчасне подання декларації), слід відрізнити від правопорушення, передбаченого ст. 164-1 КУпАП, в частині неподання або несвоєчасного подання громадянами декларацій про доходи. У цих двох випадках йдеться про різні види декларацій, і особи, які є суб'єктами декларування відповідно до Закону «Про запобігання корупції», так само можуть бути у випадках, передбачених ПК, суб'єктами податкового декларування.

Крім того, ст. 164-1 КУпАП передбачає відповідальність за включення перекручених даних до декларацій про доходи, а ст. 166-14 – за подання неправдивих відомостей у декларації щодо походження коштів, за які приватизується державне, комунальне майно або підприємство.

4. Статтею 366-2 КК, так само як і ч. 4 ст. 172-б КУпАП, передбачено відповідальність за **подання завідомо недостовірних відомостей у декларації**.

Відмінність полягає тільки у «розмірі брехні». Із примітки до ст. 172-б КУпАП і ст. 366-2 КК випливає, що відповідальність:

– настає за ч. 4 ст. 172-б КУпАП, якщо в декларації відомості про майно або інший об'єкт декларування, що має вартість, відрізняються від достовірних на суму від 150 до 750 пмпо;

– настає за ч. 1 ст. 366-2 КК, якщо в декларації відомості про майно або інший об'єкт декларування, що має вартість, відрізняються від достовірних на суму від 750 до 2500 пмпо;

– настає за ч. 2 ст. 366-2 КК, якщо в декларації відомості про майно або інший об'єкт декларування, що має вартість, відрізняються від достовірних на суму понад 2500 пмпо;

– може бути лише дисциплінарною, якщо в декларації відомості про майно або інший об'єкт декларування, що має вартість, відрізняються від достовірних на суму до 150 пмпо.

5. Оскільки ч. 4 ст. 45 Закону дозволяє суб'єкту декларування упродовж 30 днів після

про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій. Затв. наказом НАЗК від 20 серпня 2021 року № 539/21.

подання декларації подати виправлену декларацію (наприклад, якщо декларацію подано в останній день перед 1 квітня – 31 березня, то 30 днів спливають 30 квітня о 23:59), до спливу цього строку він **не може бути притягнутий** ні до адміністративної, ні до кримінальної відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації.

Отже, **закінченим** адміністративне правопорушення, передбачене ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, слід вважати з дня, наступного за днем, в який спливає 30 днів після останнього визначеного законом дня подання декларації.

6. Інше положення ч. 4 ст. 45 Закону, згідно з яким «у разі самостійного виявлення суб'єктом декларування у декларації недостовірних відомостей після спливу терміну для подання виправленої декларації, передбаченого абзацом першим цієї частини, але до початку проведення Національним агентством повної перевірки цієї декларації, суб'єкт декларування може звернутися до Національного агентства з листом з поясненням причин, що призвели до внесення недостовірних відомостей та неподання виправленої декларації у зазначений термін, додавши підтвердні документи», – з урахуванням конкретних обставин може свідчити про відсутність у суб'єкта завідомості при поданні недостовірних відомостей у декларації, відтак про відсутність складу правопорушення.

Такий підхід впливає з необхідності встановити умисел порушника, оскільки діяння, передбачені ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, є діянням з формальним складом, яке може бути вчинене тільки умисно. Це впливає зі статей 10 і 11 КУпАП. Зокрема, не може вважатися адміністративним правопорушенням необережне діяння, наслідки якого в законі не визначені.

Згідно з ч. 4 ст. 45 Закону подані суб'єктом декларування таким чином відомості мають бути розглянуті НАЗК під час повної перевірки цієї декларації. З цього положення, а також з положень ст. 51-3 Закону випливає: 1) без проведення процедури повної перевірки притягнення до адміністративної чи кримінальної відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації є неможливим; 2) хоча й із запізненням, але суб'єкт декларування може виправити допущені ним помилки в декларації – і цей факт НАЗК зобов'язане взяти до уваги; 3) суб'єкт декларування може бути притягнутий до адміністративної чи кримінальної відповідальності за подання інших завідомо недостовірних відомостей у декларації, причини внесення яких він не пояснив.

7. Статтею 52 Закону передбачено обов'язки суб'єкта декларування **ПИСЬМОВО ПОВІДОМИТИ НАЗК**:

1) у 20 денний строк – про відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банку-нерезидента;

2) у 10 денний строк з моменту отримання доходу, придбання майна або здійснення видатку на суму, яка перевищує 50 пмпо, встановлених на 1 січня відповідного року, – про зазначені суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування. Зазначена інформація вноситься до ЄДРД, та оприлюднюється на офіційному вебсайті НАЗК. Тому її достовірність у наступному завжди можна перевірити. Цей обов'язок несуть тільки суб'єкти декларування, що є службовими особами, які займають відповідальне чи особливо відповідальне становище, або займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до ст. 51-3 Закону.

Вказані два обов'язки суб'єкти декларування, зазначені у частинах 7–14 ст. 45 Закону, не несуть, якщо підстави для подання відповідних повідомлень виникли до початку перебігу строку для подання декларацій, визначених частинами 7–14 ст. 45 Закону.

Доходами, майном і видатками вартістю понад 50 пмпо є будь-які доходи, майно і видатки відповідної вартості, як вони перелічені у ч. 1 ст. 46 Закону: нерухоме майно, об'єкти незавершеного будівництва, транспортні засоби та інше цінне рухоме майно, цінні папери, гонорари, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки тощо. Якщо суб'єкт протягом короткого періоду або навіть одночасно мав кілька різних

видів доходів, майна і видатків, то він зобов'язаний повідомити окремо про кожне з них.

Порядок інформування НАЗК про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента¹, а також про суттєві зміни у майновому стані² визначаються НАЗК.

Таким чином, якщо суб'єкт правопорушення зробить відповідне письмове повідомлення, на двадцять перший/одинадцятий день або пізніше – його діяння треба кваліфікувати як **несвоєчасне повідомлення**, а якщо він взагалі його не зробить – як **неповідомлення**. Так само як неповідомлення слід кваліфікувати випадки, коли суб'єкт повідомив про один чи кілька одержаних ним видів доходів і майна і не повідомив про інші.

Водночас не можна розцінювати як неповідомлення про відкриття валютного рахунка випадки, коли особа, письмово повідомивши про таке відкриття і назвавши банк-нерезидент, не зазначила номер рахунку або місцезнаходження банку. За це порушення її відповідальність може настати лише в разі ігнорування особою зробленого НАЗК нагадування про необхідність додатково подати вказані відомості. Такий підхід впливає з того, що діяння, передбачене ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, може бути вчинене тільки умисно.

8. Частина 2 ст. 172-6 КУпАП визначає правопорушенням неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента незалежно від виду, розміру та валюти активу на цьому рахунку.

Закінченим адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-6 КУпАП (несвоєчасне повідомлення), слід вважати з дня, наступного за днем, у який спливає визначений законом день подання відповідного повідомлення.

9. Як зазначено у примітці до ст. 172-6 КУпАП, **суб'єктом** правопорушень у цій статті є щодо правопорушення, передбаченого:

1) частинами 1 і 3 (в частині несвоєчасного подання без поважних причин декларації) – особа, яка відповідно до частин 1 та 2 ст. 45 Закону зобов'язана подавати декларацію;

2) частинами 2 і 3 (в частині неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента) – особа, яка відповідно до частин 1 та 2 ст. 45 Закону зобов'язана подавати декларацію;

3) частинами 2 і 3 (в частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані) – суб'єкт декларування, що є службовою особою, яка займає відповідальне та особливо відповідальне становище, і суб'єкт декларування, який займає посаду, пов'язану з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до ст. 51-3 Закону;

4) частиною 4 (подання завідомо недостовірних відомостей у декларації) – особа, яка відповідно до частин 1 та 2 ст. 45 Закону зобов'язана подавати декларацію.

Незалежно від того, що особа припинила відповідну діяльність, вона повинна виконувати усі обов'язки, покладені на неї статтями 45, 46 і 52 Закону, щодо своєчасного і правдивого декларування та повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента і про суттєві зміни у майновому стані – і за їх невиконання несе юридичну відповідальність.

Особа, яка претендує на зайняття посади, зазначеної у п. 1, п.п. «а» п. 2 ст. 3, зокрема кандидат на посаду судді, та особа, зазначена у п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону, ні за неподання, ні за несвоєчасне подання декларації, ні за неповідомлення, ні за несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента і про суттєві зміни у майновому стані відповідальність не несе.

Відповідно до частин 5 і 6 ст. 45 Закону дія його розділу VII **не поширюється** на певних посадових і службових осіб. Тому вони не є і суб'єктами правопорушень, передбачених ст. 172-6 КУпАП. Наразі перелік цих осіб включає:

¹ Порядок інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента. Наказ НАЗК від 23 липня 2021 року № 451/21.

² Порядок інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування. Наказ НАЗК від 23 липня 2021 року № 450/21.

1) посадових осіб закладів, установ та організацій, які здійснюють основну діяльність у сферах:

– соціального обслуговування населення, соціальної та професійної реабілітації осіб з інвалідністю і дітей з інвалідністю, соціального захисту ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях;

– охорони здоров'я (крім керівників закладів охорони здоров'я центрального, обласного, районного, міського міст обласного значення, міст Києва та Севастополя рівня, голів та членів експертних команд з оцінювання повсякденного функціонування особи та військово-лікарських комісій);

– освіти (крім керівників вищих навчальних закладів та їх заступників);

– науки (крім президентів НАН України та національних галузевих академій наук, перших віце-президентів, віце-президентів та головних учених секретарів НАН України та національних галузевих академій наук, інших членів Президії НАН України та президій національних галузевих академій наук, обраних загальними зборами НАН України та національних галузевих академій наук відповідно, керівників НДІ та інших наукових установ);

– культури, мистецтв, відновлення та збереження національної пам'яті, фізичної культури, спорту, національно-патріотичного виховання;

2) військовослужбовців військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб із числа резервістів в особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу (крім зазначених у пунктах 1–5 ч. 7 ст. 45 Закону);

3) військових посадових осіб із числа військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового складу, військової служби за контрактом осіб сержантського і старшинського складу, військовослужбовців молодшого офіцерського складу військової служби за контрактом осіб офіцерського складу (крім зазначених у пунктах 1–5 ч. 7 ст. 45 Закону).

4) іноземців-нерезидентів, які входять як незалежні члени до складу наглядової ради державного банку, Фонду розвитку підприємництва, державного підприємства, державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі.

10. З **суб'єктивної сторони** правопорушення, передбачене ст. 172-6 КУпАП, може бути вчинене тільки умисно (див. коментар до ст. 172-4 КУпАП).

Це означає, що суб'єкт правопорушення розуміє, що він:

– несвоєчасно подав без поважних причин відповідну декларацію,

– не повідомив або несвоєчасно повідомив про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані,

– подав завідомо недостовірні відомості у відповідній декларації, –

та розуміє протиправний характер своєї відповідної дії чи бездіяльності.

11. За ч. 3 ст. 172-6 КУпАП особу може бути притягнуто до відповідальності незалежно від того, за яке із порушень, передбачених частинами 1 і 2 цієї статті, вона була раніше піддана адміністративному стягненню.

У разі притягнення особи до відповідальності за ч. 3 ст. 172-6 КУпАП до неї можуть бути застосовані додаткові стягнення у виді конфіскації доходу чи винагороди та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Відповідно до ст. 29 КУпАП конфіскації підлягає лише предмет, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Проте у ст. 172-6 КУпАП названі лише документи (електронні декларація та повідомлення), які не можуть бути конфісковані в силу їхньої природи.

Про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю див. Загальні положення на початку цього розділу.

Стаття 172-7. Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів –

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів -

тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення,

– тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Примітка.

1. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

2. У цій статті 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.

{Стаття 172-7 в редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014}

1. З об'єктивної сторони правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП, можуть виражатися у трьох формах:

- 1) неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 172-7);
- 2) вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 172-7);
- 3) прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 172-7).

2. Відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» особи, зазначені у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, зобов'язані повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а в разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Таке повідомлення дає можливість керівникам цієї особи і НАЗК виконати покладені на них Законом (ч. 3 ст. 28 та інші) обов'язки щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Визначеними вказаним Законом різновидами реального конфлікту інтересів, про який особа зобов'язана повідомити, є:

– перебування осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, у прямому підпорядкуванні близьких осіб і підпорядкування їх близьким особам (прямо заборонені частиною 1 ст. 27 і потребують вжиття заходів, передбачених ч. 2 ст. 27 Закону). Необхідність включення цієї норми зумовлена усвідомленням того, що в суспільстві не повинно бути сумнівів у

порядності (добročесності) публічної служби і місця для непотизму та кумівства. Про поняття «*близькі особи*» див. коментар до ст. 172-5 КУпАП;

– отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, зазначена у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, з огляду на наявний в неї реальний конфлікт інтересів вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам (у цих випадках особа, згідно із ч. 3 ст. 44 Закону, повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – НАЗК);

– надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, виявлення у своєму службовому приміщенні чи отримання майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка. У цих випадках алгоритм дій особи, зазначеної у пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 3 Закону, такий: а) не пізніше одного робочого дня вона письмово повідомляє про цей факт свого безпосереднього керівника (за наявності) або керівника органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції¹; б) разом із безпосереднім керівником або керівником органу, підприємства, установи, організації (якщо особа сама є таким керівником – то разом із особою, уповноваженою на виконання її обов'язків в разі її відсутності, тобто, як правило, із своїм першим заступником чи заступником) складає і підписує акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка (див. частини 1 і 2 ст. 24 Закону).

У названих випадках особа повинна робити **повідомлення про наявність у неї реального конфлікту інтересів**. Невчинення нею такого повідомлення кваліфікується за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП. Передбачена у ч. 2 ст. 29 Закону можливість самостійно врегулювати реальний чи потенційний конфлікт інтересів не звільняє особу від обов'язку повідомити про нього і не означає можливість приховувати його.

Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 24 Закону особа зобов'язана письмово повідомити про пропозицію щодо неправомірної вигоди, подарунка одного з трьох суб'єктів:

- 1) безпосереднього керівника – за загальним правилом;
- 2) керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому особа виконує функції держави або місцевого самоврядування – якщо він є безпосереднім керівником особи;
- 3) спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції – якщо особа в силу специфіки посади не має керівника (наприклад, народний депутат України, депутат місцевої ради, міністр, нотаріус).

У ч. 1 ст. 24 Закону «Про запобігання корупції» не вказано, якого саме спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, слід повідомити. Тому очевидно повідомлення будь-якого із таких суб'єктів буде вважатися виконанням визначеного у цій нормі обов'язку. Закон не забороняє особі повідомити про пропозицію неправомірної вигоди, подарунка, наприклад, до органу прокуратури, навіть за наявністю в неї безпосереднього керівника та інших прямих керівників (див. також п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону).

¹ Під **одним робочим днем** тут слід розуміти повний робочий день, тобто тривалість роботи працівника протягом доби відповідно до графіка чи розпорядку роботи. Якщо, наприклад, особа одержала чи виявила подарунок, майно о 9.00 годині, то свій обов'язок вона повинна виконати до кінця цього робочого дня, а якщо о 14.00 годині, то до 14.00 години наступного дня. Тлумачити закон так, що особа, одержавши чи виявивши подарунок, незалежно від часу (скажімо, о 17.50), зобов'язана письмово повідомити про цей факт до кінця цього ж робочого дня, не можна, оскільки будь-які норми, що визначають юридичну відповідальність особи та не відповідають принципу юридичної визначеності, не підлягають розширювальному тлумаченню, обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях, а усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь (ст. 62 Конституції України). З іншого боку, слова «*не пізніше*» вимагають від особи вчинити зазначені дії невідкладно, як тільки дозволить ситуація. Якщо неправомірний подарунок (подарунок) була надана особі безпосередньо після пропозиції щодо неї (його), особа повинна діяти відповідно до вимог пунктів 1–4 ч. 1 ст. 24 Закону, тобто невідкладно: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо; 4) письмово повідомити про пропозицію керівника і спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Термін **«письмово»** означає, що ця особа повинна написати (відповідно до законодавства про мови) згадане повідомлення від руки або за допомогою відповідної техніки та підписати його.

Згідно з ч. 1 ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» в разі претендування на зайняття посад, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, особи зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. Але у цих випадках реального конфлікту інтересів ще не існує – лише потенційний, а тому відповідальність за невиконання цього обов'язку за ст. 172-7 КУпАП виключається.

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 визначених законом випадків), ревізійній комісії господарської організації також є реальним конфліктом інтересів, але він вирішується у способи, визначені у ст. 36 Закону, а відповідальність за вказане порушення настає за спеціальною нормою, якою є ч. 2 ст. 172-4 КУпАП.

3. **Вчиненням дій або прийняттям рішень в умовах реального конфлікту інтересів**, що має тягнути відповідальність за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, є випадки, коли особа, зазначена:

1) у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», всупереч вимогам ст. 22 Закону, використовує свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з ними можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовує будь-яке державне чи колективне майно або кошти в приватних інтересах (крім випадків, передбачених статтями 191, 364 КК та іншими спеціальними нормами);

2) у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, всупереч вимогам ч. 2 ст. 28 Закону, прямо чи опосередковано спонукала у будь-який спосіб підлеглого до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб;

3) у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, всупереч вимогам ст. 41 Закону, діє упереджено, незважаючи на наявність в неї приватних інтересів;

4) у п. 1, п.п. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, всупереч вимогам ст. 44 Закону, незважаючи на наявність в неї приватних інтересів, не утримується від виконання рішень чи доручень керівництва, які суперечать закону.

4. Поняття **«приватний інтерес»** визначено у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи (зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях). Воно вживається у статтях 22, 24, 28, 29, 34, 41, 44 Закону в контексті обмеження щодо одержання неправомірної вигоди і подарунків, вирішення конфлікту інтересів і дотримання етичних правил.

Приватний інтерес суб'єкта відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, може виникати у зв'язку з минулим чи теперішнім громадянством, земляцтвом, расою, національністю, мовою, віросповіданням, інвалідністю, майновим станом, соціальним походженням, цивільним чи фінансовим зобов'язанням тощо.

Той факт, що визначення поняття «приватний інтерес» у Законі розпочато зі слів **«будь-який»** і містить невичерпний перелік, проте не містить конкретних ознак, означає, що це поняття може бути скільки завгодно широким. Приватний інтерес може ґрунтуватися на корисливому, кар'єристському, амбіційному, егоїстичному, сексуальному чи іншому мотиві. Приватний інтерес включає й інтерес задовольнити потреби, вигоди, користь третіх осіб.

У Рішенні КС у справі про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 року № 18-рп зазначено:

«Етимологічний зміст слова «інтерес» включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загально соціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами.»

КС також звертає увагу на те, що «інтерес може бути як охоронюваним законом, правоохоронюваним, законним, так і незаконним, тобто таким, що не захищається ні законом, ні правом, не повинен задовольнятися чи забезпечуватися ними, оскільки такий інтерес спрямований на ущемлення прав і свобод інших фізичних і юридичних осіб, обмежує захищені Конституцією та законами України інтереси суспільства, держави чи «всіх співвітчизників» або не відповідає Конституції чи законам України, загально визнаним принципам права...

У випадках, коли інтерес не підлягає охороні ані законом, ані правом, законодавець завжди прямо про це зазначає. Так, ЦК містить поняття інтересу, який може суперечити загальним засадам цивільного законодавства (ст. 15), інтересам інших (ст. 64), та інтересу, який не суперечить закону (ст. 980), чим підкреслюється, що у тих чи інших правовідносинах, з одного боку, існують інтереси, які не підлягають охороні законом, оскільки вони йому суперечать, а з іншого – може виникнути конфлікт інтересів. Частина 3 ст. 16 ЦК застерігає, що суд може відмовити у захисті інтересів особи, якщо у реалізації останніх вона не утримується від дій, які могли б порушувати права інших осіб, завдавати шкоди довкіллю або культурній спадщині, має намір завдати шкоди іншій особі або зловживати правом в інших формах, не додержується моральних засад суспільства, неправомірно обмежує конкуренцію, вдається до недобросовісної конкуренції, зловживає монополією на ринку.»

Істотне порушення інтересів окремих громадян, державних чи громадських інтересів або інтересів окремих юридичних осіб визначено як ознака деяких службових злочинів, які є використанням службового становища в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб і всупереч інтересам служби, тобто є крайнім проявом конфлікту інтересів. Це кримінальні правопорушення, передбачені статтями 364, 364-1, 365, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369 та деякими іншими КК.

Так само спеціальними формами конфлікту інтересів є правопорушення, передбачені статтями 166-5 (здійснення керівниками банків ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів), 172-8 (незаконне використання у своїх інтересах інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень), 172-13 (зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем, вчинене з корисливою метою чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб) КУпАП.

Приватний інтерес час від часу може з'являтися, змінюватися і зникати. Тому суб'єкт відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, має декларувати його під час свого призначення, а потім через певні проміжки часу, а також при будь-якій зміні ситуації¹.

5. Пункт 2 примітки до ст. 172-7 КУпАП містить визначення поняття **«реальний конфлікт інтересів»** – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи

¹ Типовий кодекс поведінки державного службовця (ст. 14). Рекомендація Комітету міністрів РЄ № R(2000)10.

представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Аналогічне визначення міститься і в ст. 1 Закону¹.

Конфлікт інтересів може бути двох видів: 1) потенційний і 2) реальний. Про їхню схожість і незначну відмінність див. таблицю 20.

Таблиця 20. Потенційний і реальний конфлікт інтересів: схожість і відмінність

Ознаки	Потенційний конфлікт інтересів	Реальний конфлікт інтересів
Суб'єкт	Особа, яка виконує свої службові чи представницькі повноваження	
Наявність приватного інтересу	В особи наявний приватний інтерес	
Об'єкт впливу	Об'єктивність чи неупередженість – щодо прийняття особою рішення або вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень	
Наслідки	Приватний інтерес особи <i>може вплинути</i> на вказаний об'єкт (може існувати суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями)	Приватний інтерес особи <i>впливає</i> на вказаний об'єкт (існує суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями)

Таким чином, 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. З іншого боку, конфлікт інтересів має місце не лише тоді, коли зазначена суперечність фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих особі службових повноважень, а й тоді, коли вона лише може вплинути на них².

Службові повноваження становлять комплекс офіційно покладених на певних службовців конкретних обов'язків, а також можливостей (засобів), наданих виключно для ефективного виконання цих обов'язків. Яких-небудь «прав», відмінних від конституційних та інших прав людини і громадянина, службовці не мають. Службові повноваження повинні бути передбачені відповідним нормативно-правовим актом: конституцією, законом, міжнародним договором, указом, постановою, статутом, положенням, правилами, інструкцією тощо. Наприклад, для більшості державних службовців вони визначаються на основі типових кваліфікаційних характеристик і відображаються у посадових положеннях та інструкціях, що затверджуються керівниками відповідних державних органів у межах закону та їх компетенції.

Під **представницькими повноваженнями** у Законі очевидно розуміються

¹ Див. також: Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Наказ НАЗК від 12 січня 2024 року № 2 (станом на 3 лютого 2025 року): <file:///C:/Users/Mykola/Downloads/00a7436f958b8a030a42c403bcc53b2708767ea9fe094fb1c9e7e99214c76937310259413.pdf>; Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів. Затв. рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 року: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0010884-17#Text>

² Конфлікт інтересів може бути також *уявним*, коли виникає думка про те, що приватні інтереси публічної посадової особи здатні неправомірно вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається. Уявний конфлікт інтересів не вимагає від суб'єкта вчинення певних дій чи утримання від них, так само як і жодного декларування і не тягне за собою відповідальності. Див.: OECD, ACN. "Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Round 3 Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan." (2001). p. 99. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/10/_e05a6d98/3bfd721b-ru.pdf

повноваження особи, яка не є службовою особою, але уповноважена представляти державу, місцеве самоврядування, певні установи, організації, підприємства і на яку у зв'язку з цим також покладено обов'язок щодо запобігання конфлікту інтересів (це може бути, наприклад: депутат місцевої ради або особа, яка відповідно до закону, установчих документів чи договору має право діяти від імені юридичної особи – див. ст. 96-3 КК).

Об'єктивність прийняття рішень означає здатність розглянути питання, що є предметом вирішення, відсторонено, попри особисті уподобання, вигоду чи заботони, а також обставини, що не стосуються предмета справи. Об'єктивність передбачає також сукупність неупередженості, чесності і незалежності суджень від ситуацій, що можуть спровокувати конфлікт інтересів.

Під **неупередженістю** прийняття рішень розуміється прийняття їх на користь тієї або іншої сторони, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання (див. ст. 41 Закону «Про запобігання корупції»).

Об'єктивність протистоїть суб'єктивності – упередженості. Тому певною мірою слова *об'єктивність, неупередженість, а також безсторонність і справедливість* є синонімами.

6. Визначення змісту поняття **«пряме підпорядкування»** має значення для правильного застосування ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» щодо обмеження спільної роботи близьких осіб. Це поняття слід відрізнити від суміжних понять (див. таблицю 21).

Таблиця 21. Відмінність змісту понять щодо підпорядкування

Ознаки	«Підпорядкування»	«Пряме підпорядкування»	«Безпосереднє підпорядкування»	«Непряме підпорядкування»
Напрямок залежності від керівника	Пряма або непряма залежність	Пряма залежність	Пряма залежність	Непряма залежність
Форма залежності від керівника	Правова та/або організаційна залежність	Правова або організаційна залежність	Правова та організаційна залежність	Правова або організаційна залежність
Посадова приближеність	Не має значення	Не має значення	Безпосереднім керівником є найближчий за посадою до підлеглого прями́й керівник	Не має значення

У кількох законах визначено правила: начальником (керівником) є особа, яка має право втручатися в законну діяльність підлеглих, видавати накази та розпорядження, застосовувати заохочення і накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим *прямим* начальником (керівником); будь-який начальник (керівник), якому працівник (службовець, військовослужбовець тощо) підпорядкований по службі (роботі) хоча б тимчасово, якщо про це оголошено наказом, вважається *прямим* начальником (керівником); *прямі* начальники (керівники) поділяються на *безпосередніх* начальників (керівників) та начальників (керівників) вищого рівня; найближчий за посадою до підлеглого

прямий начальник (керівник) є *безпосереднім* начальником (керівником)¹.

Відповідно до абзацу третього ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» «пряме підпорядкування» означає відносини *прямої* організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника. Далі наводяться конкретні ситуації, в яких може виявитися така залежність: через вирішення (участь у вирішенні – наприклад, шляхом внесення подання або погодження проекту наказу) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням. Із застосуванням словосполучення «*в тому числі*» перелік цих ситуацій визначено законом як невичерпний. Іншими критеріями залежності можуть бути, скажімо, можливість визначення обсягу службових повноважень особи або усунення її від виконання певного завдання. З іншого боку, той факт, що одна посадова особа дає вказівки, доручення іншій та контролює їх виконання, ще не означає наявності прямого підпорядкування.

Наприклад, прокурор відповідно до КПК має слідчого в оперативному (у межах певного провадження), але не в прямому підпорядкуванні (зазначене не означає, що одна з цих осіб не повинна взяти відвід згідно із ст. 80 КПК, якщо вони є близькими родичами, членами сім'ї тощо).

При цьому керівник може не мати дисциплінарної влади щодо працівника, а лише може давати йому вказівки і доручення, контролювати їх виконання, або, навпаки, може не втручатися у виконання працівником його безпосередніх службових обов'язків, а лише вирішувати питання про звільнення з роботи, застосування заохочень і дисциплінарних стягнень – все це залежить насамперед від складності структури того чи іншого органу, установи, організації.

Державний службовець, який обіймає посаду консультанта певного сектору, який входить до складу відділу, управління, департаменту певної установи, перебуває у відносинах прямого підпорядкування не лише із завідувачем сектору, а й із начальником відділу, керівниками управління, департаменту та установи.

Пряма правова (але не організаційна) залежність є наявною й у випадках відносин подвійного підпорядкування.

Так, голова місцевої державної адміністрації погоджує призначення на посаду та звільнення з посади керівників не підпорядкованих підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління органів виконавчої влади вищого рівня (п. 6 ст. 39 Закону «Про місцеві державні адміністрації»); начальник територіального управління ДСА за поданням голови місцевого суду призначає на посаду керівника апарату місцевого суду, його заступника та звільняє їх з посади, за поданням голови місцевого суду застосовує до них заохочення або накладає дисциплінарні стягнення; присвоює керівнику апарату місцевого суду, його заступнику ранги державного службовця (ч. 4 ст. 154 Закону «Про судоустрій і статус суддів»). З цього випливає, що близькі особи не мають права працювати, наприклад, одна – на посаді керівника апарату місцевого суду, інша – на посаді начальника територіального управління ДСА.

Безпосереднім керівником не може бути визнана особа, яка лише бере участь у вирішенні питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, але не уповноважена надавати вказівки, доручення, контролювати їх виконання тощо. Адже безпосередній керівник – це завжди особа, яка керує роботою підлеглого, а останній перебуває не тільки у правовій, а й в організаційній залежності від неї.

Прямим підпорядкуванням, як це впливає з мети, яку ставив законодавець при

¹ Наприклад, пункти 10, 11 Дисциплінарного статуту Служби цивільного захисту, затв. Законом від 5 березня 2009 р., п. 31 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України, затв. Законом від 24 березня 1999 р.

визначенні цього поняття (ст. 27 Закону «Про запобігання корупції»), є *відносно постійне* підпорядкування. Йдеться про призначення особи на посаду постійно або ж про її тимчасове призначення на період, який перевищує місячний строк¹. Останнє впливає з ч. 2 ст. 27 Закону, згідно з якою в разі виникнення і добровільного неусунення обставин, що порушують обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, у місячний строк з моменту їх виникнення відповідні особи або близькі їм особи підлягають переведенню або звільненню. Відомо, що на практиці особи часто перебувають на посаді виконуючого обов'язки керівника певного органу, установи тощо протягом кількох місяців і навіть більше року. Це не повинно звільняти їх та їхніх підлеглих від обов'язку виконувати обмеження, встановлені у ст. 27 Закону.

До речі, у ст. 9 Закону «Про державну службу» визначено, що державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки, чи особі, визначеній у контракті про проходження державної служби (у разі укладення).

Підпорядкування, яке може несподівано чи заплановано виникнути при тимчасовому виконанні обов'язків відсутнього керівника (під час його відрядження, захворювання, перебування у відпустці тощо), хоча і є прямим, не створює підстав для обмеження спільної роботи близьких осіб (винятком може бути лише захворювання, яке триває понад один місяць).

Аналогічний підхід повинен мати місце й у разі тимчасового переведення працівника на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором: таке переведення за законом не може тривати більше місяця (ст. 33 КЗпП).

У статтях 23, 24, 28, 29–35, 38, 42, 44, 49, 53 Закону «Про запобігання корупції» застосовано поняття «підпорядкування», «підлеглий», «керівник». Поняття «пряме підпорядкування» слід відрізнити від поняття «підпорядкування»: пряме підпорядкування передбачає відносини прямої залежності підлеглої особи від її керівника, тоді як підпорядкування – відносини як прямої, так і непрямої залежності (організаційної чи правової).

Непряма правова залежність має місце, зокрема, у ситуації підпорядкування при зайнятті посади за спеціальним повноваженням. Йдеться про оперативне підпорядкування, тобто підпорядкування тільки з конкретних питань.

Наприклад, працівники правоохоронних органів, військовослужбовці та інші особи, які залучаються до антитерористичної операції, на час її проведення підпорядковуються керівнику оперативного штабу (ст. 13 Закону «Про боротьбу з тероризмом»); в разі спільного виконання конкретних службових обов'язків військовослужбовцями, що не підпорядковані один одному, якщо їх службові відносини не визначені командиром (начальником), начальником є старший із них за посадою, а за рівних посад – старший за військовим званням (ст. 34 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України).

Непряма організаційна залежність – це залежність працівника від заступників керівника органу, установи, організації, заступників керівників департаменту, управління, відділу, сектору, в яких він працює, керівників інших департаментів, управлінь, відділів, секторів: зазначені особи не беруть участі у вирішенні питань прийняття його на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням; водночас, ці особи можуть мати певний вплив на

¹ Відповідно до ст. 23 КЗпП трудовий договір може бути: 1) безстроковим, що укладається на невизначений строк; 2) на визначений строк, встановлений за погодженням сторін; 3) таким, що укладається на час виконання певної роботи.

вирішення зазначених питань через їх участь у конкурсних комісіях, у службових розслідуваннях, погодження ними певних документів, інші службові можливості.

Обмеження, передбачені ст. 27 Закону «Про запобігання корупції», не поширюються на випадки непрямого підпорядкування, але ситуації **непрямого** підпорядкування означають необхідність дотримання інших обмежень і заборон, зокрема визначених у ст. 23 (щодо одержання подарунків) і ч. 2 ст. 28 (щодо запобігання конфлікту інтересів).

Підлеглою є особа, яка підпорядкована іншим певним особам, перебуває в залежності від них, а **керівником** (начальником), відповідно, – особа, яка уповноважена здійснювати організаційно-розпорядчі обов'язки і має той чи інший обсяг влади стосовно визначених осіб, який надає їй право і правову та/або організаційну можливість прямо або непрямо втручатися в законну діяльність підлеглих, видавати їм накази та розпорядження, застосовувати до них заохочення і накладати на них дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим керівником (начальником), вирішувати питання прийняття їх на роботу чи призначення на посаду та звільнення з роботи чи з посади або брати участь у вирішенні цих питань.

На відміну від керівників (начальників), представники влади (скажімо, поліцейські, прокурори, працівники державних служб чи інспекцій) здійснюють владу щодо невизначеного кола осіб (водночас деякі поліцейські, прокурори, працівники державних служб чи інспекцій можуть бути і начальниками для своїх підлеглих).

7. **Суб'єктом** правопорушень, передбачених ст. 172-7 КУпАП, є особи, зазначені у пунктах 1 і 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції».

Проте ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» щодо обмеження спільної роботи близьких осіб поширюється лише на осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону.

Цим підкреслено, що суб'єктами відповідних обмежень та відповідальності за їх недотримання не є особи, зазначені у п. 2 ч. 1 ст. 3: посадові особи юридичних осіб публічного права, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, тощо.

З визначеного у ст. 27 Закону кола суб'єктів зазначених обмежень зроблено вичерпний перелік винятків (абзац третій ч. 1 ст. 27). **Йдеться про таких осіб, як:**

– присяжні. Вони природно не можуть мати нікого у своєму підпорядкуванні і самі нікому не підпорядковані;

– близькі особи, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи (крім випадків прийняття близької особи на роботу помічником-консультантом народного депутата України, помічником-консультантом депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, помічником-консультантом депутата місцевої ради). Такий виняток є необхідним: в органах місцевого самоврядування є виборні посади, на які осіб обирає територіальна громада і на які обирає або затверджує відповідна рада (ст. 3 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

– особи, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами);

– особи, які працюють у гірських населених пунктах.

Щодо двох останніх категорій, то соціальні і природні умови виключають можливість дотримання такими особами загального правила щодо обмеження. Як правило, у сільських та гірських населених пунктах населення складається із сімей, які живуть споріднено, і витримати обмеження у цих випадках може бути неможливо.

Сільська місцевість – це території, що лежать за межами міст і є переважно зонами сільськогосподарського виробництва та сільської забудови (ст. 1 Закону «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»).

До **гірських населених пунктів** належать міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуту сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену

транспортну доступність (ст. 1 Закону «Про статус гірських населених пунктів в Україні»; Перелік населених пунктів, яким відповідно до Закону «Про статус гірських населених пунктів в Україні» надається статус гірських, є додатком до постанови КМУ від 11 серпня 1995 року № 647).

8. Закон не передбачає особливостей розв'язання конфлікту інтересів, якщо він має місце за участю посадової особи, звільнення якої з посади здійснюється за рішенням Президента України, ВР, КМУ, а так само військової посадової особи та інших осіб, які не мають можливості звільнитися у 15-денний строк і яких неможливо звільнити у місячний строк¹.

Як впливає з ч. 1 ст. 35-1 Закону, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів КМУ, керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМУ, суддів, суддів КС, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

Якщо у зазначених законах питання щодо обмеження спільної роботи близьких осіб прямо не регламентуються, їх треба вирішувати на основі ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» з урахуванням окремих положень більш загального характеру, що містяться у статусних законах.

Так, згідно із ст. 45-1 Закону «Про Кабінет Міністрів України» в разі виникнення у члена КМУ реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це КМУ; член КМУ не може брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження у питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів; в разі неможливості врегулювання конфлікту інтересів члена КМУ у такий спосіб та неусунення ним конфлікту інтересів самостійно Прем'єр-міністр звертається до ВР з поданням про звільнення з посади вказаного члена КМУ (стосовно Міністра закордонних справ та Міністра оборони таке подання вноситься за згодою Президента України). Члени КМУ за порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (запобігання конфлікту інтересів тощо), можуть бути звільнені ВР (статті 18, 45 Закону).

Відповідно до ч. 6 ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» в разі виникнення у керівника ЦОВВ реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний ЦОВВ, а керівник ЦОВВ із спеціальним статусом – КМУ. За результатами розгляду зазначеної інформації приймається рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника ЦОВВ та здійснюється контроль за їх реалізацією.

Закон «Про судоустрій і статус суддів» (частини 8 і 10 ст. 133) передбачає, що Рада суддів України, зокрема, здійснює контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів ВККСУ, Голови ДСА чи його заступників; приймає рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб (у разі якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом); у разі виникнення у судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом), Голови чи члена ВККСУ, Голови ДСА, його заступника реального чи потенційного конфлікту інтересів вони зобов'язані не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі повідомити про це Раду

¹ Із Закону (абзац другий ч. 2 ст. 27) незрозуміло: які саме «відповідні особи» – нижчі чи вищі за посадою – мають вжити заходів до усунення певних обставин; яким саме правовим актом встановлено «установлений порядок» переведення на іншу посаду осіб з метою уникнення підпорядкування; чому у разі неможливості переведення повинна звільнитися з роботи особа, яка перебуває у підпорядкуванні, а не особа, яка була призначена на посаду пізніше (отже, з порушенням встановленого цією статтею обмеження).

суддів України.

Суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження у разі неповідомлення або несвоєчасного повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом) (п. 7 ч. 1 ст. 106 Закону «Про судоустрій і статус суддів»).

Саме Рада суддів України має вирішити питання на кшталт того, чи перебуває працівник апарату суду у прямому підпорядкуванні голови суду, а помічник судді – у прямому підпорядкуванні судді, якому він допомагає.

9. КЗпП (ст. 25-1) також встановлює *обмеження щодо спільної роботи родичів*. З одного боку, ці обмеження є більш широкими – вони: а) стосуються будь-яких підприємств, установ і організацій; б) можуть встановлюватися власниками на їх розсуд; в) охоплюють близьких родичів і свояків, які не проживають спільно із суб'єктом обмеження, не пов'язані з ним спільним побутом і не мають взаємних прав та обов'язків; г) передбачають не тільки пряме підпорядкування, а й підконтрольність один одному. Проте, з іншого боку, за порушення цих обмежень юридична відповідальність не передбачена.

Встановлюючи співвідношення відповідних норм КЗпП з аналізованими нормами Закону «Про запобігання корупції», слід мати на увазі, що згідно з ч. 2 ст. 25-1 КЗпП на підприємствах, в установах, організаціях державної форми власності порядок запровадження згаданих обмежень встановлюється законодавством. Стаття 27 Закону якраз і є таким законодавством. Тому, виходячи з п. 3 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону «Про запобігання корупції», інші акти законодавства, якими регламентовано питання спільної роботи родичів, якщо такі є, повинні відповідати цьому Закону.

10. Відповідно до КЗпП (п. 4 ч. 1, ч. 3 ст. 41, ст. 43) трудовий договір з ініціативи власника або уповноваженого ним органу може бути розірваний в разі перебування всупереч вимогам Закону «Про запобігання корупції» у прямому підпорядкуванні близької особи. Згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) для цього не потрібно. Але розірвання договору в цьому разі проводиться, якщо неможливо перевести працівника за його згодою на іншу роботу.

11. З **суб'єктивної сторони** правопорушення, передбачене ст. 172-7 КУпАП, характеризується умислом.

Це означає, що суб'єкт правопорушення розуміє, що він:

– не повідомляє у встановлених законом випадках та порядку про наявність у нього реального конфлікту інтересів,

– вчиняє дії в умовах реального конфлікту інтересів або

– приймає рішення в умовах реального конфлікту інтересів,–

та розуміє протиправний характер своєї відповідної дії чи бездіяльності.

12. За ч. 3 ст. 172-7 КУпАП особу може бути притягнуто до відповідальності незалежно від того, за яке з порушень, передбачених частинами 1 і 2 цієї статті, вона була раніше піддана адміністративному стягненню.

Про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю див. Загальні положення на початку цього розділу.

Стаття 172-8. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, –

тягне за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, –

тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у частині першій цієї статті є особи, зазначені у пункті 1 та підпункті «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», а також особи, зазначені в частині другій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

Викривачем визнається особа, зазначена у статті 1 Закону України «Про запобігання корупції».

{Стаття 172-8 в редакції Закону № 1700-VII від 14.10.2014; із змінами, внесеними згідно із Законами № 743-VIII від 03.11.2015, № 2447-VIII від 07.06.2018, № 198-IX від 17.10.2019}¹

1. Відповідно до п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції, заходи, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів, можуть уключати, *inter alia*, «установлення обмежень, у належних випадках і на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд».

Стаття 26 Закону «Про запобігання корупції», яка має назву «Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування», передбачає, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється, зокрема: розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом.

2. **Предметом** як обов'язковою ознакою складу правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, є **інформація** – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному виді.

Обов'язковою ознакою цієї інформації є те, що вона стала відома особі в зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень.

За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також

¹ Згідно із Законом № 2447-VIII від 07.06.2018 у статті 172-8 КУпАП:

– у назві та абзаці першому частини першої слова «у зв'язку з виконанням службових повноважень» замінено словами «у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень»;

– примітку після слів і цифри «зазначені у пункті 1» доповнено словами і цифрою «та підпункті «в» пункту 2». Згідно із Законом № 198-IX від 17.10.2019 у статті 172-8 КУпАП:

– доповнено новою частиною 2;

– в абзаці першому примітки слова «у цій статті» замінено словами «у частині першій цієї статті»;

– примітку доповнено абзацом другим.

інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом. Відносини, пов'язані з правовим режимом конфіденційної інформації, регулюються законом. Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законом (статті 1, 20, 21, 30 Закону «Про інформацію»).

Особливістю інформації як предмета правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-8 КУпАП, є те, що нею є інформація:

- про викривача,
- його близьких осіб або
- така, що може ідентифікувати особу викривача чи його близьких осіб.

Згідно зі ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» поняття **викривач** означає фізичну особу, поведінка якої характеризується сукупністю **трьох ознак**:

а) вона повідомила (не важливо, через який саме канал) про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою,

б) вона переконана, що ця інформація є достовірною,

в) зазначена інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Про поняття «**близька особа**» див. коментар до ст. 172-5 КУпАП.

3. 3 **об'єктивної сторони** правопорушення, визначене в частинах 1 і 2 ст. 172-8 КУпАП, щодо зазначеного предмета – відповідної інформації може проявитися у **двох формах**:

- 1) незаконне розголошення або
- 2) незаконне використання в інший спосіб.

Розголошення інформації означає, що особа, якій інформація стала відома в зв'язку зі службовою чи іншою визначеною законом діяльністю, протиправно передає її стороннім особам, ознайомлює з нею таких осіб або своєю поведінкою створює умови, які надають можливість стороннім особам ознайомитися з відповідними відомостями.

Використання інформації – це її застосування у господарській чи іншій діяльності для отримання вигоди чи переваги, зокрема шляхом розповсюдження, збуту, а також інші дії, які особа вчиняє за допомогою відповідної інформації або користуючись фактом наявності в неї такої інформації.

Слова «**у своїх інтересах**» (п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону) розуміються так, що особі, зазначеній у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, заборонено використовувати інформацію як з корисливих мотивів, так і в інших особистих інтересах та інтересах третіх осіб (детальніше про поняття «приватний інтерес» див. коментар до ст. 172-7 КУпАП).

Специфікою правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-8 КУпАП, є те, що незаконне розголошення чи використання інформації може відбуватися не лише в інтересах особи, яка їх вчиняє, а й в інтересах іншої фізичної або юридичної особи.

4. У частинах 1 і 2 ст. 172-8 КУпАП ідеться про **незаконне** розголошення або використання інформації.

У цьому зв'язку: згідно зі ст. 29 Законом «Про інформацію» суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд установить, що вона є суспільно необхідною, тобто є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення. Предметом суспільного інтересу вважається інформація, яка:

- свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України;

- забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків;
- свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

Законом визначені й інші випадки дозволеного розголошення чи використання інформації.

5. На перший погляд, як показано у пункті 1 коментаря до цієї статті, ч. 1 ст. 172-8 КУпАП має безпосередній зв'язок зі ст. 26 Закону «Про запобігання корупції».

Проте суб'єктами усіх установлених у ч. 1 ст. 26 Закону обмежень є відповідні особи, **які звільнилися** (державний службовець, військовослужбовець, суддя тощо) **або іншим чином припинили діяльність** (Президент України, народний депутат України, депутат місцевої ради, присяжний тощо), зокрема пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Суб'єктом же правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, згідно із приміткою до цієї статті, є такі самі суб'єкти, але які не звільнилися й не припинили іншим чином свою діяльність. Тут наявна суперечність: якщо особи, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, звільнилися з посади або іншим чином припинили згадану діяльність, то вони вже не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто не є суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП¹.

Таким чином, ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» насправді не має відношення до ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, але мала би мати, як це впливає з положень п. «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції².

Як уже зазначено вище, згідно з редакцією ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, оновленою Законом № 2447-VIII від 07.06.2018, відповідна інформація може стати відомою особі в зв'язку з виконанням нею не лише службових, а й інших визначених законом повноважень. Про такі самі повноваження йдеться і в ч. 2 цієї статті. У зв'язку з цим слід згадати, що Законом від 07.06.2018 року № 2447-VIII є Закон «Про Вищий антикорупційний суд України», яким було запроваджено Громадську раду міжнародних експертів.

Цим же Законом було розширено і перелік суб'єктів відповідного правопорушення: ними визнані не лише особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»), а й особи, зазначені у підпункті «в» п. 2 ч. 1 ст. 3, а саме представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу:

- конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Законів «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів, тобто і Закону «Про Вищий антикорупційний суд України» (крім іноземців-нерезидентів);

- Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону «Про судоустрій і статус суддів», –

і при цьому не є особами, зазначеними у п. 1, підпункті «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону.

6. За незаконне використання (у т.ч. шляхом розголошення) інформації, що стала відома в зв'язку з виконанням посадових повноважень, – залежно від конкретного виду

¹ Відповідно до Закону від 3 листопада 2015 року суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, є також особи, зазначені в ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». При цьому не враховано, що суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-8 КУпАП, – спеціальний: особа, якій відома певна інформація у зв'язку з виконанням службових повноважень. Але суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, визнаються особи, які не є таким спеціальним суб'єктом, а які підбурювали спеціальних суб'єктів до корупційних правопорушень або вступили з ними у змову. У зв'язку з цим примітка до ст. 172-8 КУпАП також потребує уточнення.

² Цю суперечність законодавства потрібно усунути, уточнивши визначення суб'єкта правопорушення як особи, яка звільнилася або іншим чином припинила діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

інформації та інших обставин відповідальність може настати за статтями 132, 145, 163, 168, 182 і 359 (конфіденційна інформація про особу), 159 (таємниця голосування), 231 (комерційна та банківська таємниця), 232-1 (інсайдерська інформація), 328, 381 і 422 (державна таємниця), 330 (службова інформація), 387 (дані досудового слідства) та деякими іншими статтями КК.

Не за ч. 1 ст. 172-8 КУпАП, а за статтями КУпАП, які містять спеціальні норми, настає відповідальність особи, яка не є особою, зазначеною у примітці до ст. 172-8 КУпАП, або не отримала відповідну інформацію в зв'язку з виконанням службових чи інших передбачених законом повноважень (отримала її випадково), або не використовувала її у своїх інтересах, або ж передбачено спеціальний вид інформації як предмет правопорушення. Ідеться про незаконне розголошення (інше використання, зокрема розповсюдження, збут):

- об'єкта права інтелектуальної власності (ст. 51-2);
- відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11);
- інсайдерської інформації (ст. 163-9);
- комерційної таємниці, іншої конфіденційної інформації (ч. 3 ст. 164-3);
- інформації, що відповідно до закону є об'єктом обміну між суб'єктом первинного фінансового моніторингу та ЦОВВ, що реалізує державну політику в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, або факту її подання (одержання) особою, якій ця інформація стала відома в зв'язку з її професійною або службовою діяльністю (ст. 166-9);
- інформації, яка зберігається в інформаційних (автоматизованих) системах (частини 4 і 5 ст. 212-6).

Таким чином, підстав для застосування ч. 1 ст. 172-8 КУпАП практично не залишається.

7. Із **суб'єктивної сторони** правопорушення, передбачене частинами 1 і 2 ст. 172-8 КУпАП, може бути вчинене тільки умисно. Це означає, що особа під час вчинення діяння розуміла, що вона незаконно розголошує або використовує у своїх інтересах інформацію, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, а також розуміла протиправний характер своєї відповідної дії.

Стаття 172-9. Невжиття заходів щодо протидії корупції

Невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення -

тягне за собою накладення штрафу від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Та сама дія, вчинена повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення, -

тягне за собою накладення штрафу від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є також особи, зазначені в частині третій статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

{Стаття 172-9 зі змінами, внесеними згідно із Законами № 1700-VII від 14.10.2014, № 743-VIII від 03.11.2015}

1. З **об'єктивної сторони** правопорушення, передбачені ст. 172-9 КУпАП, можуть виражатися в бездіяльності у формі невиконання передбачених законом заходів у разі виявлення

корупційного правопорушення.

Ключовими для розуміння цієї норми є поняття «передбачені законом заходи», «корупційне правопорушення» та «в разі виявлення».

В законах України паралельно існують два визначення поняття **«корупційне правопорушення»**. Перше створене шляхом перелічування конкретних видів таких правопорушень, а друге – шляхом визначення його обов'язкових ознак.

Так, відповідно до примітки до ст. 45 КК України корупційними вважаються кримінальні правопорушення, передбачені:

– статтями 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), 262 (заволодіння вогнепальною зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами чи радіоактивними матеріалами шляхом зловживанням службовим становищем), 308 (заволодіння наркотичними засобами, психотропними речовинами або їх аналогами шляхом зловживання службовим становищем), 312 (заволодіння прекурсорами шляхом зловживання службовим становищем), 313 (заволодіння обладнанням, призначеним для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів шляхом зловживання службовим становищем), 320 (порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів), 357 (заволодіння документами, штампами, печатками шляхом зловживання службовим становищем), 410 (заволодіння військовим майном шляхом зловживання службовим становищем), у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем;

– статтями 210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням), 354 (підкуп працівника підприємства, установи чи організації), 364 (зловживання владою або службовим становищем), 364-1 (зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права), 365-2 (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), 368-3 (підкуп службової особи юридичної особи приватного права), 368-4 (підкуп особи, яка надає публічні послуги), 368-5 (незаконне збагачення), 369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), 369-2 (зловживання впливом) КК України.

В розумінні ж Закону «Про запобігання корупції» (ст. 1) корупційним правопорушенням є діяння, яке **відповідає сукупності таких ознак:**

1) це діяння вчинене суб'єктом, на якого поширюється дія Закону «Про запобігання корупції»;

2) його формами можуть бути:

– використання зазначеним суб'єктом наданих йому службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або

– прийняття зазначеним суб'єктом такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або

– обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди зазначеному суб'єкту, або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цього суб'єкта до протиправного використання наданих йому службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

3) за нього законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність.

Ці визначення містять низку колізій. По-перше, третя форма другої ознаки, визначеної у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», суперечить першій ознаці, оскільки діяння у третій формі може бути вчинене будь-яким суб'єктом, а не лише спеціальним. По-друге, з третьої ознаки випливає, що кримінальним корупційним правопорушенням може бути визнане набагато більш широке коло діянь, ніж їх визначено у примітці до ст. 45 КК України (зокрема, усі діяння, в яких йдеться про використання службовою особою наданих їй службових повноважень з метою одержання неправомірної вигоди або з корисливою метою). По-третє, ознакам, визначеним у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», не відповідають

кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210 (через відсутність мети одержання неправомірної вигоди), 320 і 368-5 (через відсутність використання суб'єктом наданих йому службових повноважень) та 369-2 (через відсутність відповідного суб'єкта) КК України. По-четверте, у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» йдеться про використання суб'єктом наданих йому *службових повноважень* чи пов'язаних з ними можливостей, у той час як у відповідних статтях КК України – про зловживання *службовим становищем* (використання *службового становища*). По-п'яте, у жодній статті КК не згадується про використання суб'єктом можливостей, пов'язаних зі службовими повноваженнями.

Таким чином, при застосуванні ст. 172-9 КУпАП суду слід з'ясувати, чи дійсно мало місце виявлення саме корупційного, а не іншого правопорушення, зокрема правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Виявленням корупційного правопорушення (в контексті діяння особи, на яку закон не покладає повноваження з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, під час яких вона зобов'язана виявляти правопорушення) можуть вважатися тільки випадки, коли особі про його вчинення повідомив сам винуватець, його співучасник (зокрема, пособник), викривач корупції, випадковий свідок чи інші особи, зокрема уповноважені особи з питань запобігання та виявлення корупції, чи представники відповідних уповноважених підрозділів.

2. Що стосується **передбачених законом заходів**, то Законом «Про запобігання корупції» визначено, зокрема, таке:

– з метою організації та здійснення заходів із запобігання та виявлення корупції, передбачених цим Законом, утворюються (визначаються) уповноважені підрозділи (уповноважені особи) з питань запобігання та виявлення корупції (ч. 1 ст. 13-1)

– посадові і службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання повідомлення про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів, юридичних осіб, зазначених у частині другій статті 62 цього Закону, зобов'язані у межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно, протягом 24 годин, письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції (ч. 6 ст. 53);

– у разі якщо в ході проведення попереднього розгляду повідомлення про можливі факти вчинення корупційного правопорушення виявляються ознаки корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, матеріали передаються відповідному спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції або Державному бюро розслідувань; дисциплінарне провадження за повідомленням проводиться у строк не більше 30 днів з дня завершення попереднього розгляду (ч. 3 ст. 53-2);

– посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції в діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки: а) підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи; б) вчинення корупційних правопорушень іншими працівниками юридичної особи або іншими особами (пункти 3–4 ч. 3 ст. 61). Для цього антикорупційна програма відповідних юридичних осіб може містити, зокрема, порядок інформування уповноважених державних органів (п. 14 ч. 1 ст. 63).

Відповідні обов'язки передбачені й іншими законами.

Наприклад, згідно із ч. 3 ст. 45, частинами 4–6 ст. 85 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України: якщо під час службового розслідування буде з'ясовано, що

правопорушення військовослужбовця містить ознаки корупційного кримінального правопорушення, чи одержано інформацію про вчинення такого правопорушення військовослужбовцем, то командир військової частини письмово повідомляє про це орган досудового розслідування та спеціально уповноваженому суб'єктові в сфері протидії корупції; командири, які в разі виявлення ознак кримінального правопорушення не повідомили про це орган досудового розслідування, несуть відповідальність згідно із законом.

Перелік визначених законом обов'язків відповідних службових осіб є більш широким, ніж склад правопорушення, передбаченого ст. 172-9 КУпАП. Не є таким правопорушенням нежиття передбачених законом заходів відповідною посадовою чи службовою особою в разі виявлення нею: конфлікту інтересів підлеглої особи, якщо він не створює склад корупційного правопорушення; правопорушення, пов'язаного з корупцією¹.

Так само не є таким правопорушенням невиявлення зазначеною посадовою чи службовою особою корупційних правопорушень: вона згідно із законом не зобов'язана їх виявляти.

Таким чином, *передбаченими законом заходами* є:

- 1) припинення корупційного правопорушення;
- 2) за наявності ознак корупційного правопорушення – негайне письмове повідомлення про його вчинення спеціально уповноваженого суб'єкта в сфері протидії корупції (його поняття визначено в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції») або Державному бюро розслідувань;

- 3) усунення наслідків корупційного правопорушення;

- 4) притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності;

- 5) виключно щодо посадових та службових осіб юридичних осіб, інших осіб, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами в трудових відносинах, – невідкладне інформування посадової особи, відповідальної за запобігання корупції в діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про випадки підбурення до вчинення корупційного правопорушення, пов'язаного з діяльністю юридичної особи, і вчинення корупційного правопорушення іншими працівниками юридичної особи або іншими особами.

Нежиття хоча б одного з названих заходів створює підстави для відповідальності за ст. 172-9 КУпАП за наявності інших відповідних ознак, а саме ознак суб'єкта й вини у формі умислу.

3. Окремим, спеціальним випадком нежиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення, що тягне за собою відповідальність, передбачену ст. 172-9 КУпАП, є випадок, визначений ст. 24 Закону «Про запобігання корупції», коли особа, яка є відповідним керівником, зобов'язана вжити конкретних заходів у разі одержання її підлеглим неправомірної вигоди. З положень ч. 3 ст. 24 Закону випливає, що в такому випадку керівник органу, підприємства, установи, організації повинен діяти за таким алгоритмом:

- 1) прийняти рішення про забезпечення зберігання предмета неправомірної вигоди (місце його зберігання, осіб, відповідальних за зберігання);

- 2) повідомити спеціально уповноваженого суб'єкта в сфері протидії корупції про подію;

- 3) передати предмет неправомірної вигоди спеціально уповноваженому суб'єкту в сфері протидії корупції для використання під час розслідування правопорушення. Якщо ознак правопорушення не встановлено, керівник органу, підприємства, установи, організації розпоряджається предметом неправомірної вигоди відповідно до законодавства;

- 4) одночасно, за наявності підстав, керівник органу, підприємства, установи,

¹ Зазначене є вадю ст. 172-9 КУпАП.

організації (або безпосередній керівник) вживає передбачених ст. 28 Закону заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

4. **Суб'єктами** правопорушення, передбаченого ст. 172-9 КУпАП, є посадова чи службова особа:

- 1) органу державної влади, його структурного підрозділу;
- 2) органу місцевого самоврядування, його структурного підрозділу;
- 3) юридичної особи, її структурного підрозділу.

Структурними підрозділами є департаменти, головні управління, управління, відділи, відділення, напрямки, сектори тощо.

Відповідно до Закону від 3 листопада 2015 року суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172-9 КУпАП, є також особи, зазначені в ч. 3 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань». Ними є посадові й службові особи:

1) спортивних організацій (спортивні федерації, Національний олімпійський комітет України, Спортивний комітет України, інші спортивні організації, до компетенції яких належать організація та забезпечення проведення офіційних спортивних змагань і визначення результатів цих змагань, проведення відповідних перевірок і прийняття рішень за їх наслідками);

2) органів виконавчої влади, що забезпечують формування й реалізують державну політику в сфері фізичної культури й спорту;

3) у сфері спорту (Закон «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» відніс до них: власників, акціонерів, керівників і працівників юридичної особи, яка організовує і сприяє спортивним змаганням, осіб, уповноважених на проведення офіційного спортивного змагання; керівників і працівників міжнародної спортивної організації, інших спортивних організацій, що визнають змагання¹);

4) спеціально уповноважених суб'єктів, визначених Законом «Про запобігання корупції», –

які не вжили заходів щодо запобігання корупційним правопорушенням, не забезпечили належний контроль за дотриманням законодавства в цій сфері або не застосували санкцій до суб'єктів відповідальності².

5. Із **суб'єктивної сторони** правопорушення, передбачене ст. 172-9 КУпАП, може бути вчинене тільки умисно.

Це означає, що суб'єкт правопорушення розуміє, що він:

– є посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів;

– зобов'язаний вжити передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення;

– не вживає таких заходів, –

та розуміє протиправний характер своєї відповідної дії чи бездіяльності.

6. За діяння, передбачене ст. 172-9 КУпАП, суд як додаткове стягнення може застосувати позбавлення права обіймати певні посади в порядку, передбаченому ч. 6 ст. 30 КУпАП, на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, що це стягнення не передбачене в санкції ст. 172-9 КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею

¹ Навряд чи коректно відносити до посадових осіб власників й акціонерів. Адже їх правовий статус обумовлено не обійманням відповідної посади, а наявністю у них майнових (корпоративних) прав.

² Цей перелік підлягає уточненню з огляду на його суперечливість: визначення суб'єкта адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-9 КУпАП, частково закріплено в ч. 1 статті, а частково – в примітці до статті.

права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

7. За певних обставин невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою в разі виявлення корупційного правопорушення може бути кваліфіковане за іншим законом. Зокрема:

– умисне невжиття спеціальним суб'єктом – військовою службовою особою заходів щодо припинення корупційного злочину, що вчиняється підлеглим, або ненаправлення військовою службовою особою до органу досудового розслідування повідомлення про підлеглого, який вчинив корупційне кримінальне правопорушення, кваліфікується за ст. 172-16 КУпАП, яка передбачає більш суворе стягнення;

– умисне неприпинення корупційного злочину, що вчиняється підлеглим, або ненаправлення військовою службовою особою до органу досудового розслідування повідомлення про підлеглого, який вчинив корупційне кримінальне правопорушення, якщо воно заподіяло істотну шкоду, що виразилась в матеріальних збитках на суму 250 і більше нмдг, є злочином, передбаченим ст. 426 КК України.

Невжиття заходів щодо відшкодування з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності може додатково потягнути відповідальність за ст. 164-2 КУпАП, а залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду або невжиття заходів до усунення зазначених у ній порушень закону, – за ст. 185-6 КУпАП. У цих випадках також може йтися про дії в разі виявлення корупційного правопорушення.

8. У ч. 2 ст. 172-9 КУпАП ідеться про *ту саму дію, вчинену протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення*. За своєю суттю це визначення повторності не відрізняється від визначення *особи, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення* (див. коментар до ст. 172-4 КУпАП).

4. ЗАГАЛЬНІ ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

ВИСНОВКИ з аналізу статистичних даних

1. У 2014-2024 роках частка справ, повернутих судами, становить 13% від кількості справ, що надійшли на розгляд, при цьому частка справ, повернутих судами для належного оформлення, – 78,8% від кількості повернутих судами справ.

Порівняно з 2014-2019 роками у 2020-2024 роках частка справ, повернутих судами, зменшилась приблизно у півтора раза, а частка справ, повернутих судами для належного оформлення, зменшилась приблизно на 10,0%, з чого можна припустити, що оформлення справ дещо покращилось.

2. Частка осіб, щодо яких справи закрито у 2014-2024 роках, становить 38,6% від кількості осіб, щодо яких розглянуто справи.

Порівняно з 2014-2019 роками у 2020-2024 роках частка осіб, щодо яких справи закрито, практично не змінилась.

3. Суди закривали справи найчастіше у зв'язку з: відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення (39,3%); закінченням строків накладення адміністративного стягнення (так само 39,3%); звільненням від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення – у 17,8%; майже не було випадків закриття справи у зв'язку з передачею справи прокурору чи органу досудового розслідування та у зв'язку з передачею матеріалів на розгляд громадських організацій або трудових колективів.

При цьому закриття справи у зв'язку з відсутністю події чи складу адміністративного правопорушення мало місце у 63,8% випадків за ст. 172-8 КУпАП, але лише у 35,7% за ст. 172-6 КУпАП. Це може свідчити, зокрема, про менш ясно і чітко визначений в законі склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП.

4. На усіх осіб, до яких застосовано основне стягнення, накладено штраф; до жодної з цих осіб не застосовано основне стягнення у виді конфіскації предмета, грошей та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Частка осіб, на яких накладено основне стягнення, становить 61,4% від кількості осіб, щодо яких розглянуто справу. При цьому найменшою була частка таких осіб серед осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за ст. 172-5 КУпАП – 36,6% (що може непрямо свідчити про певні вади підстав відповідальності за порушення обмежень щодо отримання подарунків), а найбільшою серед осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за ст. 172-6 КУпАП – 64,4%.

Порівняно з 2014-2019 роками у 2020-2024 роках частка осіб, на яких накладено основне стягнення, зменшилась приблизно на 10%.

5. Середній розмір штрафу, застосованого згідно зі статтями 172-4–172-8, 172-9 КУпАП і накладеного на одну особу, становив 1324 грн.

При цьому штраф, як правило, був або меншим за мінімальний розмір або дорівнював мініальному розміру, або був близьким до мінімального розміру; у 2023 і 2024 роках такий штраф був дещо більшим за мінімальний розмір, передбачений відповідною статтею, і, як правило, близьким до середнього. Отже, існує тенденція до збільшення розміру штрафу.

Частка добровільно сплаченого штрафу становила 67,1% від розміру накладеного штрафу.

6. Конфіскацію предмета, грошей як вид додаткового стягнення застосовано до 1,5% осіб, на яких накладено основне стягнення, із них 72,5% – особи, на яких накладено адміністративне стягнення за ст. 172-4 КУпАП. Цей вид стягнення жодного разу не застосовувався до осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за ст. 172-6 КУпАП, хоча передбачений санкцією частини 3 цієї статті.

Порівняно з 2014-2019 роками у 2020-2024 роках частка осіб, до яких застосовано конфіскацію предмета, грошей як вид додаткового стягнення, зменшилась більш ніж удвічі – з 4,1% до 1,8%.

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як вид додаткового стягнення застосовано до 0,2% осіб, на яких накладено основне стягнення (переважно до засуджених за ст. 172-6 КУпАП). Цей вид стягнення жодного разу не застосовувався до осіб, на яких накладено адміністративне стягнення за статтями 172-4, 172-5 і 172-8 КУпАП, хоча передбачений санкціями окремих частин цих статей.

7. Апеляційними судами переглянуто справи щодо 8,9% із 52 896 осіб, стосовно яких судами у 2014-2024 роках розглянуто справи.

Частка судових рішень, залишених без змін, серед судових рішень, переглянутих за апеляційними скаргами, становить 52,3%, змінених судових рішень – 4,7%, а скасованих – 42,3% (сума дещо не дорівнює 100,0% через помилки у статистичній звітності).

8. Частка судових рішень, скасованих у зв'язку із закриттям провадження у справі, становить 72,2% (з них через відсутність події і складу адміністративного правопорушення 53,3%), а у зв'язку з прийняттям нової постанови – 27,8%.

Частка судових рішень, скасованих у зв'язку з розглядом справи за відсутності особи або якщо немає підтвердження про своєчасне її сповіщення про час і місце розгляду справи, є незначною – 0,7%.

9. Частка державних службовців, суддів, прокурорів, інших службовців та військовослужбовців серед осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності (на яких накладено адміністративне стягнення), становила 58,7%.

Найбільше осіб, які *не є* публічними функціонерами (робітники, пенсіонери, безробітні, працевздатні, які не працювали та не навчалися, інші), притягнуто до відповідальності за ст. 172-6 КУпАП (порушення вимог фінансового контролю) – у середньому 46,2%. Оскільки згідно з приміткою до ст. 172-6 КУпАП суб'єктами передбачених нею правопорушень є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, то можна припустити, що у статистичній звітності (як і в судовому рішенні) вказується рід занять особи, на яку накладено адміністративне стягнення на час винесення судового рішення, а не на час вчинення проступку. Те саме стосується і статей 172-4, 172-5, 172-7, 172-9 КУпАП.

ВИСНОВКИ **з аналізу судової практики**

1. Строки від початку провадження і до винесення рішення судом у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, є надзвичайно тривалими. Отже, є проблема оперативності виявлення та розгляду цієї категорії справ про адміністративні правопорушення, що негативно відображається на дотриманні розумності строків судочинства, передбачених ст. 6 ЄКПЛ, та підвищує ризик уникнення особою відповідальності у зв'язку зі спливом строків накладання адміністративного стягнення.

Найбільш тривалою є стадія перевірки спеціально уповноваженим суб'єктом попередньо отриманої інформації про адміністративне правопорушення, збору і дослідження доказів та складання протоколу про адміністративне правопорушення, яка у середньому

становить півроку-рік. Ймовірними причинами цього є: 1) складність процесу доказування; 2) надмірне навантаження працівників спеціально уповноважених органів; 3) поведінка правопорушника, яка полягає в умисному затягуванні процесу.

Конкретні причини такої її тривалості мають бути перевірені за ініціативою керівництва Національної поліції і НАЗК.

2. Судовий розгляд справ в суді від дня надходження матеріалів справи до суду до дня винесення постанови в середньому триває **118** днів (за ст. 172-4 – 134 дні, за ст. 172-5 – 89 днів, за ст. 172-6 – 182 дні, за ст. 172-7 – 107 днів, за ст. 172-8 – 79 днів).

Таким чином, як правило, порушується положення ч. 1 ст. 277 КУпАП, згідно з яким справа про адміністративне правопорушення розглядається у 15-денний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

3. За окремими статтями КУпАП виявлено широку практику повернення судом матеріалів справ суб'єкту складання протоколу для належного оформлення. Наприклад, у 48 справах із 240 проаналізованих за ст. 172-7 КУпАП після повернення матеріалів справи суд вже не розглядав провадження (якщо тільки їм не присвоювався інший номер). Крім того, виявлено справи, які направлялись на доопрацювання (в деяких випадках декілька разів) та в подальшому розглядалися судом по суті, але здебільшого такі провадження закрито у зв'язку із закінченням строків.

Повернення матеріалів справ на доопрацювання застосовувалось судами з таких підстав:

- у справі відсутні належні, достовірні, достатні та допустимі докази;
- протокол складено за відсутності особи, яка вчинила правопорушення, та/або без вручення під розписку одного примірника протоколу особі, яка притягається до адміністративної відповідальності;
- у протоколі відсутні повний виклад змісту суті та обставин вчинення адміністративного правопорушення;
- до протоколу не долучено певні документи або копії документів засвідчено неналежним чином;
- є суперечності в частині визначення дат вчинення та виявлення правопорушення або не зазначено дату виявлення правопорушення;
- у протоколі не зазначено чіткої адреси місця вчинення правопорушення, що не дає змогу перевірити територіальну підсудність матеріалу;
- у протоколі зазначено дані потерпілої особи, якої не повинно бути згідно з характером правопорушення.

Необхідно встановити механізми відстеження матеріалів, які були направлені на доопрацювання, та обов'язкового їх розгляду у відповідні строки. Проблемою також є відсутність встановленого законом обов'язку суду зупинити перебіг строків на період усунення недоліків та конкретних строків усунення недоліків.

У справах за ст. 172-6 КУпАП мало місце повернення матеріалів справи через незазначення місця роботи чи посади правопорушника або неточне зазначення дати вчинення адміністративного правопорушення, що є лише технічною помилкою, а тому може негативно впливати на забезпечення рівності сторін учасників процесу.

У зв'язку із тим, що КУпАП не містить норм, які б регулювали порядок повернення матеріалів справи суб'єкту складання протоколу для належного оформлення, суди при прийнятті таких рішень керуються за аналогією висновками, сформульованими у ч. 5 п. 24 постанови ПВСУ від 23.12.2005 № 14 «Про практику застосування судами України законодавства в справах про деякі злочини проти безпеки дорожнього руху та експлуатації транспорту, а також про адміністративні правопорушення на транспорті», відповідно до яких правильною є практика тих суддів, які вмотивованими постановами повертають протоколи про адміністративні правопорушення, складені не уповноваженою на те посадовою особою

або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, відповідному правоохоронному органу для належного оформлення.

Однак така практика підлягає уточненню через можливе порушення засади рівності сторін при розгляді судом справ про адміністративне правопорушення.

4. Практика прийняття рішень про закриття адміністративного провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення є недосконалою, що пов'язано із неоднозначністю підходів до визначення моменту вчинення та виявлення адміністративного правопорушення і призводить до помилок при обчисленні строків накладання адміністративного стягнення.

Суди пов'язують визначення дня виявлення адміністративного правопорушення з датою складання протоколу чи з отриманням спеціальним уповноваженим органом інформації про можливе вчинення адміністративного правопорушення.

Для перевірки дотримання строків необхідною є наявність у рішеннях судів інформації, яка стосується вчинення правопорушення (дати вчинення, дати виявлення, дати надходження до суду і дати складання протоколу).

У постановках суду дуже часто не зазначаються важливі дати, є суперечності щодо їх визначення. Так, у справах за ст. 172-7 КУпАП не визначено:

- дату вчинення адміністративного правопорушення (у 25 рішеннях з 240). У значній частині судових рішень датою виявлення правопорушення визнається дата складання протоколу (22 судових рішення з 240);

- дату складання протоколу (у 50 рішеннях з 240);

- дату надходження матеріалів справи до суду (у 193 рішеннях з 240).

Все це ускладнює правильний підрахунок строків, тривалість розгляду справ тощо.

Судам рекомендується обов'язково визначати у відповідних судових рішеннях дату вчинення адміністративного правопорушення, дату його виявлення, дату складання протоколу, дату надходження протоколу до суду.

Моментом виявлення адміністративного правопорушення рекомендується визначати день, коли уповноважений орган склав відповідний протокол про адміністративне правопорушення, тобто виконав дії, передбачені частинами 2-4 ст. 256 КУпАП. Відповідно до ч. 1 ст. 256 КУпАП дата складання протоколу – це єдина конкретна дата, прямо передбачена цим Кодексом, до якої можна прив'язати день виявлення правопорушення.

Якщо ідентичні повідомлення про правопорушення надійшли до різних органів, уповноважених складати відповідний протокол (наприклад, до органу прокуратури і органу Національної поліції), то днем виявлення правопорушення слід вважати день складання протоколу першим із цих уповноважених органів.

Відповідно, потрібно внести зміни до ст. 38 КУпАП і визначити поняття «день виявлення адміністративного правопорушення» для запобігання можливості зловживання правовою невизначеністю та більш ефективного застосування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

5. У випадку притягнення особи до адміністративної відповідальності суди, як правило, призначають штраф на рівні мінімального, встановленого санкцією статті (частини статті) КУпАП, проте не завжди обґрунтовують таке рішення. Це може бути непропорційним правопорушенню і свідчити про недостатнє врахування судами обставин справи при індивідуалізації відповідальності.

6. Судами застосовується стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що є обов'язковим додатковим видом стягнення за відповідні правопорушення.

Проте у разі встановлення факту одержання доходу від зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю або подарунка (статті 172-4 і 172-5 КУпАП) суди не завжди призначають додаткове стягнення у виді конфіскації такого доходу (подарунка) і

лише в половині випадків обґрунтовують недоцільність такої конфіскації.

7. Закон нечітко визначає поняття малозначності адміністративного правопорушення. Через це справи за малозначністю закривались, наприклад, за ст. 172-4 КУпАП – через перебування на військовій службі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, за ст. 172-7 КУпАП – через відсутність спричиненої шкоди державним інтересам або відсутність спрямованості на отримання неправомірної вигоди, та інші ознаки, що не притаманні складам цих правопорушень (при цьому суди не зазначали, що вони розуміють під спричиненням або неспричиненням шкоди державним інтересам), за ст. 172-6 КУпАП – через щире розкаяння або те, що єдиним джерелом доходу особи є пенсія, або що особа вперше притягається до адміністративної відповідальності тощо, тобто обставини, які характеризують не правопорушення, а особу.

Доцільно удосконалити закон та/або судову практику щодо визначення критеріїв малозначності вчиненого адміністративного правопорушення.

8. Доцільно розробити у співпраці з експертами, науковцями, представниками міжнародних організацій методологію дослідження інформації, отриманої спеціально уповноваженим суб'єктом, збору доказів та складання протоколу про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП.

9. Доцільно провести навчання для суддів місцевих судів щодо особливостей розгляду справ про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

10. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені як ст. 172-5, так і статтями 172-4, 172-6, 172-7 і 172-8 КУпАП, у яких постанови судів першої інстанції оскаржують прокурори, потребують системного аналізу у межах всього дослідження в контексті очевидної законодавчої прогалини, яка не дає змогу прокурорам забезпечувати невідворотність стягнення за правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема у разі допущення судом помилки.

11. У судових рішеннях не вистачає належної структури. Необхідно розробити і прийняти типову форму судового рішення, де б відображалась його структура та обов'язкові елементи.

ВИСНОВКИ

з аналізу складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією

1. Касаційний розгляд справ про адміністративні правопорушення (включаючи правопорушення, пов'язані з корупцією) законодавством не передбачений, ВС наразі процесуально позбавлений можливості спрямовувати відповідну судову практику в напрямі її уніфікації.

Тому одним з основних чинників, який негативно впливає на ефективність адміністративно-правової протидії корупційним проявам, є відсутність однакової та усталеної практики судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, і брак дієвих механізмів, які б забезпечували уніфікацію тлумачення і застосування відповідних адміністративно-правових заборон.

Посилаючись на одні й ті самі норми законодавства, суди, що представляють різні адміністративно-територіальні одиниці України, ухвалюють протилежні рішення за наявності змістовно ідентичних юридичних фактів.

З цього випливає принаймні необхідність максимально точного формулювання всіх відповідних положень КУпАП з тим, щоб вони тлумачились судами однаково.

2. Ще одним чинником, який негативно впливає на результативність застосування аналізованих адміністративно-правових заборон, є недосконалість положень КУпАП, якими регламентовано порядок притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією:

1) поширеність практики застосування ст. 22 КУпАП щодо малозначності у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, яка формально не суперечить вимогам КУпАП, але не сприяє запобіганню вчиненню таких правопорушень, не узгоджується з вимогою індивідуалізації адміністративної відповідальності, є істотним корупціогенним чинником і руйнує існуючий механізм протидії корупції (особа, яка вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією, що визнане малозначним, не підлягає звільненню, відомості про неї не вносяться до ЄДРОКП, усунення наслідків правопорушення потребує додаткового звернення до суду в порядку цивільного судочинства тощо);

2) передбачені ст. 38 КУпАП для правопорушень, пов'язаних з корупцією, строки накладення адміністративних стягнень є занадто короткими, а їх «прив'язування» до дня виявлення не враховує, що у своїй більшості ці правопорушення не є триваючими (винятками є правопорушення, передбачені лише ст. 172-4, ч. 2 ст. 172-6, ст. 172-9);

3) визначення понять (моментів) вчинення та виявлення такого правопорушення, важливих для застосування ст. 38 КУпАП, закон не дає;

4) зловживання порушниками антикорупційного законодавства своїми правами сприяють спливу строків накладення адміністративного стягнення;

5) неможливість оскарження прокурорами рішень судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, не лише суперечить конституційним принципам змагальності судочинства та процесуальної рівності учасників судового провадження, а й не сприяє однаковому застосуванню судами відповідних норм матеріального та процесуального права;

6) законом не врегульовані підстави повернення судами відповідних матеріалів до Нацполіції, НАЗК і прокурору для належного оформлення. Вади протоколу, порушення процедури його складання і недотримання права особи на захист під час документування факту правопорушення не завжди повинні визнаватися підставами для закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

З огляду на викладене необхідно внести такі **зміни до КУпАП**:

– Статтю 22 викласти в такій редакції:

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

– Доповнити статтю 38 двома частинами такого змісту:

«Днем виявлення адміністративного правопорушення, зокрема і триваючого, є день, в який орган, уповноважений на складання протоколу про відповідне адміністративне правопорушення, склав такий протокол.

Сплив строку накладення адміністративного стягнення зупиняється на час розгляду справи судом, а також у випадках, передбачених частиною 4 статті 277 цього Кодексу».

– Доповнити статтю 254 частиною 4 такого змісту:

«Якщо особа відмовляється від отримання другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, або не з'являється для ознайомлення з таким протоколом, то його другий примірник і копії інших матеріалів, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, рекомендованим поштовим відправленням із повідомленням про вручення та з описом вкладення не пізніше наступного робочого дня з дня складання протоколу про правопорушення разом із супровідним листом в конверті з позначкою «особисто» направляються особі, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Відміткою про вручення другого примірника протоколу у цьому

випадку є особистий підпис особи, щодо якої його складено. За наявності такої відмітки протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом з іншими матеріалами може надсилатись суду, уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення».

– Доповнити частину 3 статті 256 реченням такого змісту: «Порядок дій посадової особи, уповноваженої на складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у разі відмови особи від отримання другого примірника протоколу або нез'явлення для ознайомлення з таким протоколом визначається частиною четвертою статті 254 цього Кодексу».

– Доповнити частину 2 статті 257 після слів «у триденний строк з моменту його складення» словами «(за винятком випадку, вказаного у частині четвертій статті 254 цього Кодексу)», а також реченням такого змісту: «Якщо суб'єктом такого правопорушення є особа, зазначена у частині першій статті 26 Закону України «Про запобігання корупції», то матеріали надсилаються до місцевого загального суду за місцем проживання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності».

– Доповнити частину 4 статті 277 реченням такого змісту: «У такому випадку перебіг строку накладення адміністративного стягнення зупиняється».

– Частину 1 статті 287 викласти у такій редакції:

«Постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7, та у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, або особою, щодо якої таку постанову винесено, або потерпілим».

3. У ч. 1 ст. 172-4 КУпАП йдеться про «медичну та суддівську практику, інструкторську практику із спорту». Таке формулювання може породити сумнів у тому, що під суддівською практикою слід розуміти саме *спортивну* суддівську практику (а не, скажімо, практику роботи в арбітражному, третейському, товариському суді тощо).

Тому до ч. 1 ст. 172-4 КУпАП слід внести уточнення і написати: «*медичну практику, суддівську чи інструкторську практику із спорту*».

Крім того, для приведення цієї статті у відповідність до Закону «Про запобігання корупції» в абзаці першому частини 2 статті 172-4 слова «*Порушення особою встановлених законом обмежень щодо*» слід замінити словами «*Порушення заборони на*».

Пунктом 1 ч. 1 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» доцільно прямо дозволити особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, одержувати дохід від здавання в оренду належного їм майна. Адже такий дохід, з погляду запобігання корупції, не відрізняється від інших різновидів дозволених пасивних доходів, як-от проценти на поточний або депозитний банківський рахунок або на вклад (депозит) у кредитній спілці.

За аналогією з ч. 3 ст. 54 Закону «Про судоустрій і статус суддів» можна доповнити статтю 25 Закону «Про запобігання корупції» положенням такого змісту:

«Особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, можуть отримувати відсотки, дивіденди, роялті та інші пасивні доходи від майна, власником якого вони є». Види пасивного доходу визначено у п.п. 14.1.268 ПК.

4. Обмежень щодо одержання подарунків особами, зазначеними у п. 3 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції» (не функціонерами), Закон не містить. Відповідно, таким особам абсолютно дозволено:

- одержувати подарунки від підлеглих;
- одержувати подарунки, які не відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, у т.ч. коштовні;
- не відмовлятися від подарунків і не повідомляти про їх одержання або знаходження у службовому приміщенні тощо.

З метою приведення у відповідність до Закону «Про запобігання корупції» назву та абзац перший частини 1 статті 172-5 КУпАП слід викласти в такій редакції:

*«Стаття 172-5. Порушення обмеження або заборони щодо одержання подарунка
Порушення встановленого законом обмеження або заборони щодо одержання подарунка...».*

Пункт 1 із ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції», в якому йдеться не про подарунок, а про неправомірну вигоду як предмет корупційного кримінального правопорушення, слід виключити – для більш чіткого розмежування на законодавчому рівні деліктів, передбачених ст. 368 КК України і ст. 172-5 КУпАП. Водночас вдосконалена ст. 172-5 КУпАП має передбачати відповідальність не лише за порушення встановлених законодавством обмежень щодо подарунків, а й за заборонене одержання подарунків від підлеглих.

Водночас ч. 2 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» повинна:

– згадувати не про відповідність подарунків «загально визнаним уявленням про гостинність» (оціночний характер норми), а подібно до ст. 57 Виборчого кодексу України містити приблизний перелік видів таких подарунків (квіти, солодощі, сувеніри, листівки, календарі, блокноти, ручки, запальнички, значки, USB-флешки, книги, футболки, кепки, шарфи, парасолі тощо);

– дозволяти працівникам одержувати подарунки як заохочення відповідно до законодавства про працю.

5. В інших державах передбачено обмеження щодо одержання подарунків і для інших категорій осіб, крім публічних функціонерів, зокрема посадових осіб юридичних осіб приватного права та осіб, які не є службовими особами. Наприклад, за законодавством Литви лікарі мають право приймати подарунок від пацієнта, якщо його вартість не перевищує одного мінімального розміру заробітної плати (приблизно 380 євро), хоча при цьому кількість пацієнтів не обмежена.

В Україні так само необхідно встановити певні обмеження щодо одержання подарунків для осіб, визначених в п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», та поширити на них дію ст. 172-5 КУпАП. Для цього примітку до статті 172-5 варто викласти в такій редакції:

«Суб'єктом правопорушення у цій статті є особа, зазначена у пунктах 1–3 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

6. Подібно до ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, ч. 2 цієї статті слід також доповнити словами «без поважних причин». Адже особа так само може несвоєчасно повідомити про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані через її перебування в обстановці, яка позбавляє її доступу до комп'ютера та інтернету, смерть члена сім'ї, тяжку хворобу, її затримання чи взяття під варту тощо.

Крім того, у частині 3 цієї статті слово «Дії, передбачені частинами першою або другою» слід замінити словами «Дії або бездіяльність, передбачені частинами першою, другою або третьою», а частини третю і четверту поміняти місцями.

У примітці до ст. 172-6 КУпАП слова «стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість» замінити словами «стосовно майна або інших об'єктів декларування, що мають вартість», аби не складалось враження, ніби мінімальний вартісний поріг застосовується до кожного об'єкта в декларації окремо, а не до сумарної вартості активів.

7. Закон «Про запобігання корупції» не передбачає особливостей розв'язання конфлікту інтересів, якщо він має місце за участі посадової особи, звільнення якої з посади здійснюється за рішенням Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, а так само військової посадової особи та інших осіб, які не мають можливості звільнитися у 15-денний строк і яких неможливо звільнити з посади у місячний строк.

З назви статті 172-7 слід виключити слова «запобігання та врегулювання», оскільки ці слова стосуються лише ч. 2 цієї статті.

Крім того, із Закону «Про запобігання корупції» (абзац другий ч. 2 ст. 27) незрозуміло:

– які саме «відповідні особи» – нижчі чи вищі за посадою – мають вжити заходів до усунення певних обставин;

– який саме правовий акт містить «установлений порядок» переведення на іншу посаду осіб з метою уникнення підпорядкування;

– чому у разі неможливості переведення повинна звільнитися з роботи особа, яка перебуває у підпорядкуванні, а не особа, яка була призначена на посаду *пізніше* (тобто, з порушенням встановленого цієї статтею обмеження) і цим створила конфлікт інтересів. У разі зміни цього положення відповідні зміни треба внести і до п. 4 ст. 41 КЗпП.

Усе зазначене не дає змоги належно застосовувати ст. 172-7 КУпАП у відповідних випадках.

Із примітки до ст. 172-7 КУпАП слід виключити пункт 2, в якому наводиться визначення реального конфлікту інтересів: він дублює визначення цього поняття у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції».

8. На перший погляд, ст. 172-8 КУпАП має зв'язок зі ст. 26 Закону «Про запобігання корупції», згідно з якою особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється, зокрема, розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома в зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом.

Суб'єктами усіх установлених у ч. 1 ст. 26 Закону обмежень є відповідні особи, які *звільнилися* (державний службовець, військовослужбовець, суддя тощо) *або іншим чином припинили діяльність* (Президент, народний депутат України, депутат місцевої ради, присяжний тощо), пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Проте суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, згідно з п. 1 примітки до цієї статті, є такі самі суб'єкти, але які *не звільнились* і *не припинили* іншим чином свою діяльність, тобто не є суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП.

Таким чином, ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» насправді не має відношення до ст. 172-8 КУпАП, і обидві ці статті слід уточнити для уникнення суперечності.

9. Відповідно до Закону від 3 листопада 2015 р. суб'єктом правопорушення, передбаченого ст. 172-8 КУпАП, є також особи, зазначені в ч. 2 ст. 17 Закону «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань».

При цьому не враховано, що суб'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-8 КУпАП, – спеціальний: особа, якій відома певна інформація у зв'язку з виконанням службових повноважень. Але суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, що впливають на результати офіційних спортивних змагань, визнаються особи, які не є таким спеціальним суб'єктом, а які підбурювали спеціальних суб'єктів до корупційних правопорушень або вступили з ними у змову.

У зв'язку з цим із примітки до ст. 172-8 КУпАП положення про зазначених осіб слід вилучити.

10. Взагалі незаконне використання інформації, яка стала відома особі в зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8), помилково віднесене до правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Насправді воно є різновидом незаконного використання службових повноважень або

становища, тобто містить ознаки корупції, і тому відповідає ознакам саме корупційного правопорушення.

З цього, з урахуванням визначення корупційного правопорушення (див. ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»), впливає, що діяння, передбачене у ст. 172-8 КУпАП, слід перенести до КК України, який наразі передбачає відповідальність за аналогічні діяння.

Так, за незаконне використання (у т.ч. шляхом розголошення) інформації, що стала відома в зв'язку з виконанням посадових повноважень, відповідальність – залежно від конкретного виду інформації та інших обставин – може настати за статтями 132, 145, 163, 168, 182 (конфіденційна інформація про особу), 159 (таємниця голосування), 231 (комерційна та банківська таємниця), 232-1 (інсайдерська інформація), 328, 381 і 422 (державна таємниця), 330 (службова інформація), 387 (дані досудового слідства) та деякими іншими КК.

У випадках, передбачених статтями 132, 159, 163, 168, 182, 328, 330, 387, 422 КК, достатньо самого діяння (кримінальне правопорушення з формальним складом), і лише у випадках, передбачених статтями 145, 231, 232-1, 381 КК, необхідною ознакою складу кримінального правопорушення є настання певних наслідків, зокрема тяжких.

11. Перелік визначених Законом «Про запобігання корупції» (статті 28–36 та ін.) обов'язків відповідних службових осіб стосовно вжиття заходів щодо запобігання корупції є більш широким, ніж склад правопорушення, передбаченого ст. 172-9 КУпАП.

Наразі не є правопорушенням невжиття передбачених законом заходів відповідною посадовою чи службовою особою в разі виявлення нею правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Також ст. 172-9 КУпАП не конкретизує коло заходів, невжиття яких утворює склад цього адміністративного правопорушення.

Крім того, оскільки «невжиття» є бездіяльністю, а не дією, то частину 2 цієї статті слід почати зі слів «Те саме діяння».

Звіт за результатами аналізу судової практики притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (за 2014–2024 роки) / Національне агентство з питань запобігання корупції, громадська організація «Центр політико-правових реформ». 2025. 167 с.

Думки та погляди, висловлені в цьому Звіті, не обов'язково відображають позицію EUACI, Європейського Союзу чи Міністерства закордонних справ Данії.