



ОГЛЯД СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

у справах про адміністративну
та кримінальну відповідальність
за порушення правил
фінансування політичних
партій та виборчих кампаній

Посібник для суддів

Київ – 2021

**М. Цуркан, Ю. Зальцберг, А. Шешеня,
П. Романюк, Б. Мохончук**

**Огляд судової практики
у справах про адміністративну
та кримінальну відповідальність
за порушення правил
фінансування політичних партій
та виборчих кампаній:
посібник для суддів**

За редакцією М. Цуркана

КИЇВ – 2021



НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ МІЖНАРОДНА ФУНДАЦІЯ ВИБОРЧИХ СИСТЕМ (IFES)

Рецензенти:

Шукліна Наталія Георгіївна – проректор з науково-дослідної роботи та науково-методичної роботи Національної школи суддів України, професор, к.ю.н., заслужений юрист України

Яновська Олександра Григорівна – суддя Верховного Суду, д. ю. н., професор

*Рекомендовано до друку Науково-методичною радою
Національної школи суддів України (протокол №2 від 30 квітня 2021 року)*

М. Цуркан, Ю. Зальцберг, А. Шешеня, П. Романюк, Б. Мохончук – Огляд судової практики у справах про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній: посібник для суддів / за ред. М. Цуркана – Київ : «Друкарський двір Олега Федорова», 2021. – 152 с

ISBN 978-617-8000-01-1

У посібнику здійснено огляд судової практики у справах про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній. Авторами здійснено загальну характеристику правопорушень, передбачених ст. 212-15, 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення та ст. 159-1 Кримінального кодексу України, а також проаналізовано судові рішення щодо притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності. Звертається увага на проблемні аспекти застосування норм матеріального та процесуального права, надаються рекомендації для їх подолання та забезпечення єдності судової практики.

Посібник орієнтований на суддів, які спеціалізуються на розгляді справ про адміністративні та кримінальні правопорушення у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, а також осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення та здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень. Він має науково-практичний характер, тому може бути корисним для студентів, аспірантів та викладачів юридичних і гуманітарних вищих навчальних закладів (факультетів), науковців, народних депутатів України, державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, членів політичних партій, кандидатів та їх довірених осіб, розпорядників виборчих фондів, представників громадських організацій, які спеціалізуються на виборчій тематиці, а також всіх, хто цікавиться проблемами фінансування політичних партій та виборчих кампаній.



Ця публікація була розроблена Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у співпраці з Національною школою суддів України (НШСУ) за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), Міністерства міжнародних справ Канади та британської допомоги (UK aid) уряду Великої Британії.

Будь-які думки, викладені у цій публікації, належать авторському колективу і не обов'язково відображають погляди Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), Національної школи суддів України (НШСУ), Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), урядів США, Канади або Великої Британії.

© М. Цуркан, Ю. Зальцберг, А. Шешеня, П. Романюк, Б. Мохончук, 2021
© за ред. М. Цуркана, 2021
© Студія інформаційного дизайну Remarker, 2021, дизайн
© Друкарський двір Олега Федорова, видання
© ТОВ АК-ГРУП, 2021, друк

Авторський колектив

Цуркан Михайло Іванович,

заступник начальника (директора) відділу «Тестологічний центр» Національної школи суддів України, суддя Вищого адміністративного суду України у відставці, кандидат юридичних наук, заслужений юрист України – загальне редагування;

Зальцберг Юлія Ігорівна,

експертка/консультантка Міжнародної фундації виборчих систем (IFES Україна) з питань політичного фінансування та виборчих процесів – розділ 1 (у співавторстві з Шешенею А.О.);

Шешеня Альона Олександрівна,

експертка/консультантка Міжнародної фундації виборчих систем (IFES Україна) з питань політичного фінансування та виборчих процесів – розділ 1 (у співавторстві із Зальцберг Ю.І.);

Романюк Павло Віталійович,

доцент кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук – розділ 2 (у співавторстві з Мохончуком Б.С.);

Мохончук Богдан Сергійович,

старший викладач кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, кандидат юридичних наук – розділ 2 (у співавторстві з Романюком П.В.).



Зміст

Список скорочень.....	7
Передмова	9
1. Порушення порядку фінансування партій та виборчих кампаній	11
1.1. Загальна характеристика правопорушень.....	12
1.1.1. Порушення порядку надання внеску на підтримку політичної партії	15
1.1.2. Порушення порядку отримання внеску на підтримку політичної партії.....	22
1.1.3. Порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації.....	25
1.1.4. Порушення порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації.....	37
1.2. Огляд судової практики.....	41
1.2.1. Огляд судової практики щодо адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-15 КУпАП.....	41
1.2.2. Огляд судової практики щодо кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2-4 ст. 159-1 ККУ	65
2. Порушення порядку звітування політичними партіями, місцевими організаціями партій та кандидатами	68
2.1. Загальна характеристика правопорушень.....	69
2.1.1. Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду	69
2.1.2. Порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру	77
2.2. Огляд судової практики	85
2.2.1. Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду	85
2.2.2. Порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру	101
Висновки	147



Список скорочень

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

ККУ, КК України – Кримінальний кодекс України

КПКУ, КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

ВКУ, ВК України – Виборчий кодекс України

Закон – Закон України «Про політичні партії в Україні»

ЄДР – Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

НАЗК, Національне агентство – Національне агентство з питань запобігання корупції

ЦВК – Центральна виборча комісія

ТВК – територіальна виборча комісія

ОВК – окружна виборча комісія

ДВК – дільнична виборча комісія

НБУ – Національний банк України

НПУ – Національна поліція України

МЗП – мінімальна заробітна плата

ПМПО – прожитковий мінімум для працездатних осіб

Звіт – звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Звіт щодо виборчого фонду – фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду політичної партії, місцевої організації політичної партії, кандидата

Регламент НАЗК – Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджений рішенням НАЗК від 12.04.2016 № 1¹

Порядок оформлення протоколів НАЗК – Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений наказом Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції» від 06.12.2019 № 159/19²



Положення про порядок подання Звіту 2016 року – Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджене рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2³

Форма Звіту 2016 року – Форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджена рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 3⁴

Порядок подання Звіту 2020 року – Порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджений наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20⁵

Форма Звіту 2020 року – Форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджена наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20⁶

Методологія – Методологія визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг, затверджена рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 16 листопада 2018 року № 2596 та зареєстрована у Міністерстві юстиції України 10 грудня 2018 р. за № 1397/32849⁷



Передмова

Останніми роками український народ неодноразово на практиці доводив, що саме він є єдиним джерелом влади. Так було 2019 року при обранні Президента України та депутатів Верховної Ради України. Так сталося і 2020 року, коли за правилами нового Виборчого кодексу України громадяни сформували органи місцевого самоврядування.

Згаданий Виборчий кодекс України закріпив єдність принципів, зокрема ідею про рівне виборче право для всіх типів виборів. Серед складових сутнісного наповнення цього принципу законодавець передбачив способи забезпечення рівності прав і можливостей суб'єктів виборчого процесу. Так, крім заборони привілеїв чи обмежень кандидатів в залежності від суб'єкта висування, за ознаками раси, кольору шкіри, або іншими ознаками, приписами про рівне та неупереджене ставлення органів влади, засобів масової інформації до кандидатів, партій, наголошено на забороні використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії). Звісно, що прозорість фінансування політичної діяльності суб'єктів виборчого процесу є складовою більш глобальної мети – сприйняття виборів як таких, що проведені у демократичний спосіб.

Політичне життя в державі не обмежується лише виборами. Справжня демократія характеризується не тільки плюралізмом думок та поглядів окремих активістів у виборчому процесі, а й наявністю розвинутих та розгалужених інститутів громадянського суспільства, які й у міжвиборчий період повсякденно забезпечують громадянам реалізацію права контролю за діяльністю представницьких органів влади. Серед них, звісно, центральне місце займають політичні партії. Для розвитку останніх державою здійснюється фінансування з публічних фондів.

Природно, що можливість суб'єкта виборчого процесу утворювати виборчі фонди для фінансування передвиборної агітації та право партії отримувати доходи, вчиняти видатки тощо кореспондуються з повноваженнями відповідних державних органів здійснювати контроль за дотриманням визначених порядків такої діяльності і притягати винних до встановленої юридичної відповідальності за їх порушення. Так, зокрема, законодавець у ст.ст. 212-15, 212-21 КУпАП встановив адміністративну відповідальність за недотримання встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, державного фінансування її статутної діяльності, фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації та порушення порядку або строків звітування про відповідні надходження, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. А за подання завідо-



мо недостовірних відомостей у звіті партії, умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те право, та інші пов'язані з цим дії – передбачена вже кримінальна відповідальність (ст. 159-1 КК України).

У 2019 році Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) у співпраці з Національною школою суддів України було видано посібник у якому коротко прокоментовано чинні норми про юридичну відповідальність за порушення виборчого законодавства. Однак склади правопорушень у справах про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній, порядок притягнення винних до відповідальності, розгляд цих справ характеризуються такою низкою особливостей, що об'єктивно потребували більш детальної уваги науковців та практиків. Таке дослідження перед вами. На підставі аналізу всіх судових рішень, що внесені до Реєстру протягом останніх трьох років та стосуються згаданих правопорушень, автори здійснили огляд основних особливостей, виклали власне бачення шляхів удосконалення правового регулювання спірних відносин, направили формування єдності правозастосування тощо.

Переконана, що посібник для суддів «Огляд судової практики у справах про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній» стане настільною книгою при розгляді в судах досліджуваної категорії справ, а Національна школа суддів України та Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) покладуть його в основу спільно розробленої навчальної програми у процедурах підготовки для підтримання кваліфікації суддів.

Наталія Шукліна,

*проректор Національної школи суддів України,
кандидат юридичних наук, професор,
заслужений юрист України*



ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ ФІНАНСУВАННЯ ПАРТІЙ ТА ВИБОРЧИХ КАМПАНІЙ



1.1. Загальна характеристика правопорушень

В Україні за порушення порядку фінансування партій та виборчих кампаній може наставати як адміністративна, так і кримінальна відповідальність. При цьому суспільні відносини, що охороняються адміністративним та кримінальним законодавством, є дуже схожими і для правильного правозастосування потребують чіткого розмежування.

Кримінальна відповідальність за порушення порядку фінансування партій чи виборчих кампаній передбачена ст. 159-1 ККУ, яка віднесена до Розділу V «Кримінальні правопорушення проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина». Відповідно до положень ст. 216 КПКУ за загальним правилом досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених ст. 159-1 ККУ, здійснюють слідчі органи НПУ. Кримінальне провадження у першій інстанції за порушення, передбачені ст. 159-1 ККУ, здійснюють місцеві загальні суди, кримінальне провадження в апеляційній інстанції – відповідні апеляційні суди, кримінальне провадження у касаційній інстанції – Верховний Суд.

Водночас моніторинг Єдиного державного реєстру судових рішень (далі – ЄДРСР) показав, що за понад 5 років з дня набуття чинності положеннями ст. 159-1 ККУ (якими було вдосконалено юридичні підстави для притягнення до кримінальної відповідальності за порушення правил фінансування партій та виборчих кампаній) в реєстрі є інформація лише про 3 справи (№ 512/246/19, № 512/384/19, № 712/11420/20) у цій категорії. При цьому тільки від НАЗК за 2018 – 2020 роки було передано до органів Національної поліції 76 повідомлень (матеріалів), що свідчать про можливі факти вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 159-1 ККУ⁸. Причини такої малої кількості переданих до суду кримінальних проваджень та проблема низької ефективності розслідування порушень у цій категорії справ висвітлені (частково) у Звіті щодо застосування санкцій за порушення правил фінансування передвиборної агітації на виборах 2019 року: оцінка ефективності⁹.

Адміністративна відповідальність за схожі правопорушення передбачена ст. 212-15 КУпАП, що відноситься до Глави 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення».

Порядок провадження у цих справах, а саме, складання протоколів, формування матеріалів справи, розгляд та прийняття рішень судом, оскарження та виконання цих рішень, встановлений КУпАП, Законом України «Про виконавче провадження», Порядком оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції¹⁰ (далі – Порядок оформлення протоколів).

Протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст. 212-15 КУпАП, мають право складати відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП уповноважені на те посадові особи Національного агентства¹¹.

¹¹ Згідно з п. 2-2 ч. 1 ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, також мають право складати голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії чи комісії з референдуму. В той же час, спеціальні законодавчі акти, що визначають повноваження виборчих комісій чи комісій з референдуму, такого права не передбачають. Тому, де-факто голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії чи комісії з референдуму такі протоколи не складають.



Згідно з ч. 1 ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції» уповноваженими особами Національного агентства є Голова, заступник Голови Національного агентства, а також інші посадові особи, уповноважені Головою Національного агентства (визначаються наказом Голови НАЗК).

На сьогодні вимоги до протоколу, процедура оформлення та форма протоколу визначена у Порядку оформлення протоколів, редакція якого набула чинності 17.01.2020 року. Протокол про адміністративне правопорушення складається на бланку НАЗК.

Відповідно до положень ч. 4 ст. 277 КУпАП справи про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-15 КУпАП, розглядаються суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів.

Таблиця 1. «Результати розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП»¹²

Результати розгляду справ	2018 рік	2019 рік	2020 рік	Всього за 3 роки
закрито провадження у зв'язку з відсутністю складу	46	265	1	312 (або 31%)
закрито провадження у зв'язку з закінченням строку для притягнення	36	277	1	314 (або 32%)
визнано винними	56	301	1	358 (або 36%)
закрито у зв'язку із скасуванням акту який встановлює адмінвідповідальність та зупинено провадження на підставі ч. 4 ст. 277 КУпАП	-	10	-	10 (або 1%)
Всього (відомо) прийнятих рішень:	138	853	3	994 (100%)

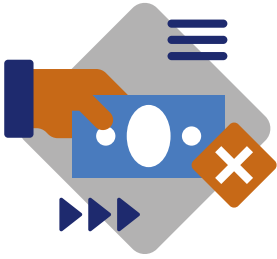
¹² Інформацію про результати розгляду судами справ про адміністративні правопорушення за ст. 212-15 КУпАП отримано від НАЗК на запит щодо отримання публічної інформації від 2 квітня 2021 року.



Аналіз положень ст. 159-1 ККУ та ст. 212-15 КУпАП дозволяє виділити такі форми протиправної поведінки щодо порушення порядку фінансування партій чи виборчих кампаній:

- порушення порядку надання внеску на підтримку політичної партії;
- порушення порядку отримання внеску на підтримку політичної партії;
- порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації;
- порушення порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації.

Розглянемо усі зазначені форми протиправної поведінки.



1.1.1. Порушення порядку надання внеску на підтримку політичної партії

Згідно з ч. 3 ст. 14 Закону¹³ надання матеріальної та фінансової підтримки політичним партіям здійснюється, зокрема, у формі внесків на підтримку партій.

Порядок надання внеску на підтримку політичної партії – це встановлена в Законі система правил щодо здійснення такого внеску. Перш ніж говорити про правила здійснення внеску, варто згадати, що є внеском на підтримку партії, а що ним не вважається.

Внеском на підтримку політичної партії є, отримані політичною партією, її місцевою організацією, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи:

- грошові кошти;
- інше майно;
- переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру;
- членські внески членів політичної партії;
- спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку партії;
- товари, роботи, послуги, надані або отримані безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку).

Закон визначає, що НАЗК встановлює визначення термінів «спонсорство» та «треті особи». Відповідно до Наказу НАЗК «Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори»¹⁴ було встановлено визначення цих термінів.

Так, *спонсорство* – це добровільне надання фізичною або юридичною особою матеріальної, фінансової, організаційної та іншої підтримки у проведенні заходів чи здійсненні іншої діяльності на підтримку політичної партії, її місцевої організації.

Третіми особами є фізичні або юридичні особи, які від власного імені, за рахунок власних коштів, а також незалежно від наявності або відсутності згоди політичної партії надають добровільну матеріальну, фінансову, організаційну чи іншу підтримку політичній партії, її місцевій організації.

Таким чином, внеском на підтримку партії можуть бути не тільки грошові кошти, а зокрема, майно, товари, роботи послуги, проведення заходів. Наприклад, внеском на користь

¹³ Закон України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#Text>

¹⁴ Наказ НАЗК «Про визначення термінів, що вживаються у Законі України «Про політичні партії в Україні» та законодавстві України про вибори» від 28.05.2020 № 225/20, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 12 червня 2020 р. за № 513/34796. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0513-20#Text>



партії є надання фізичною особою безкоштовних юридичних послуг партії, оплата іншою юридичною особою реклами на користь партії, надання фізичною чи юридичною особою партії у безкоштовне користування приміщення, надання юридичною особою партії за ціною нижче ринкової якихось товарів тощо.

Аналізуючи норми Закону можуть бути виокремлені такі правила надання внесків:

- 1) Грошовий внесок може надаватися на користь політичної партії лише у безготівковій формі на відкритий в банку України рахунок виключно в національній валюті України (ч. 6, 7 ст. 14 Закону).

ВАЖЛИВО!

Відповідно до ст. 11 Закону та відповідно до свого Статуту політична партія може мати у своїй структурі обласні, міські, районні організації чи інші структурні утворення як зі статусу юридичної особи, так і без статусу юридичної особи. А також первинні осередки партії без статусу юридичної особи. В той же час, надання грошового внеску можливо лише на користь партії та її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, оскільки згідно з Інструкцією про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків резидентів і нерезидентів¹⁵ не передбачено відкриття поточних банківських рахунків для структурних утворень політичної партії без статусу юридичної особи.

- 2) Грошовий внесок надається фізичною особою особисто, а обраний нею спосіб здійснення банківської операції повинен забезпечувати можливість ідентифікації цієї фізичної особи¹⁶, тобто дозволено використовувати онлайн платіжні системи при наданні внеску (ч. 8 – 10 ст. 14 Закону).
- 3) Внесок на користь партії може надавати лише фізична або юридична особа, щодо якої не встановлено обмеження здійснювати такий внесок (ч. 1 ст. 15 Закону) (див. Таблицю 2).
- 4) Загальний розмір (сума) внеску (внесків) на підтримку партії від громадянина України протягом одного календарного року не повинен перевищувати 400 розмірів МЗП (це не більше 2 млн 400 тис. грн у 2021 році), а від юридичної особи – 800 розмірів МЗП (це не більше 4 млн 800 тис. грн у 2021 році), встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (ч. 3, 4 ст. 15 Закону).

¹⁵ Інструкція про порядок відкриття і закриття рахунків клієнтів банків та кореспондентських рахунків банків – резидентів і нерезидентів, затверджено постановою НБУ 12 листопада 2003 року № 492 (у редакції постанови НБУ від 01 квітня 2019 року № 56) та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 17 грудня 2003 р. за № 1172/8493. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1172-03#n2278>

¹⁶ В документі, сформованому за результатами такої банківської операції, повинна міститися інформація про прізвище, ім'я та (за наявності) по батькові, місце проживання, РНОКПП або ІНН особи, дату народження, призначення платежу.

Таблиця 2. «Фізичні та юридичні особи, які НЕ мають права надавати внески на підтримку партії»

Фізичні особи	Юридичні особи
• особи, які не досягли 18-річного віку; • анонімні особи або особи під псевдонімом; • недієздатні особи; • іноземці; • особи без громадянства; • фізичні особи, з якими укладено договір¹⁷ про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади на загальну суму понад 50 розмірів ПМПО, встановленого на 1 січня року, в якому здійснюється внесок (це понад 113 500 грн у 2021 році).	• органи державної влади та органи місцевого самоврядування; • державні та комунальні підприємства, установи й організації; • іноземні держави й іноземні юридичні особи; • інші політичні партії; • незареєстровані громадські об'єднання; • благодійні чи релігійні організації; • юридичні особи, в яких не менше 10% статутного капіталу або прав голосу прямо або опосередковано належать державі, органам місцевого самоврядування чи нерезидентам; • юридичні особи, з якими укладено договір¹⁸ про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади на загальну суму понад 100 розмірів ПМПО, встановленого на 1 січня року, в якому здійснюється внесок (це понад 227 тис. грн у 2021 році); • юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є іноземці чи особи без громадянства; • юридичні особи, кінцевими бенефіціарними власниками (контролерами) яких є особи, зазначені у підпунктах «а», «в»–«і» пункту 1 та у підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

17 Протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його дії.

18 Протягом строку дії такого договору та протягом одного року після припинення його дії.



Слід звернути увагу, що при обрахунку загальної суми внеску за календарний рік від однієї особи повинні сумуватися всі надання внески від такої особи (в т.ч. у негрошовій формі) на користь як самої партії, так і її місцевих організацій (окрім, внесків до виборчих фондів).

Визначення суми внеску у формі робіт, товарів або послуг на підтримку партії (її структурних утворень) здійснюється за Методологією визначення розміру (суми) внеску на підтримку політичної партії у формі робіт, товарів або послуг¹⁹ (далі – Методологія).

Відповідно до пункту 2 розділу II Методології підставою для визначення розміру (суми) об'єкта внеску є отримання безоплатно чи за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів, послуг на відповідному ринку політичною партією, її зареєстрованою в установленому порядку місцевою організацією, пов'язаною особою політичної партії чи її місцевої організації (крім кандидатів на виборах, висунутих партією або її місцевою організацією) внеску у формі робіт, товарів або послуг, що підтверджується первинними та іншими документами.

Якщо внесок у формі робіт, товарів або послуг наданий партії безоплатно, то розмір такого внеску визначається на підставі інформації про ціну двох та більше ідентичних або подібних товарів (робіт, послуг) шляхом обчислення їх середнього арифметичного значення. Якщо роботи, товари або послуги були надані партії «зі знижкою», тобто їх вартість не відповідала ринковій ціні. Тоді різниця у грошовому еквіваленті між ринковою ціною за товар, роботу чи послугу та ціною, яка фактично сплачувалась політичною партією і буде вважатися внеском на підтримку партії.

ВАЖЛИВО!

Якщо фізична або юридична особа здійснює або може здійснювати вирішальний вплив на діяльність однієї або кількох юридичних осіб (зокрема, є кінцевим бенефіціарним власником (контролером) юридичної особи), внески такої фізичної або юридичної особи і підконтрольних їй юридичних осіб вважаються внеском однієї особи і обмежуються загальним розміром (сумою) внеску (внесків), визначеним Законом, тобто для фізичної особи – до 400, а для юридичної особи – до 800 розмірів МЗП протягом одного календарного року.

Недотримання будь-якого з цих правил і буде порушенням порядку надання внеску на підтримку партії.

В той же час, не вважаються грошовими внесками на підтримку політичної партії:

- 1) кошти, отримані партією в межах державного фінансування її статутної діяльності;
- 2) кошти, які надійшли на рахунки партії з рахунків її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, а також кошти, які надійшли на рахунки місцевих організацій партії з рахунків партії;
- 3) кошти, які повернулися на рахунки партії чи її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, як невикористана частина коштів за товари, роботи або послуги (в тому числі повернення авансових платежів);



- 4) кошти, які повернулися на рахунки партії чи її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, з відповідних рахунків виборчих фондів;
- 5) грошова застава, яка повернулася на рахунки партії чи її місцевої організації зі спеціального рахунку Центральної виборчої комісії чи відповідної виборчої комісії;
- 6) кошти, які повернулися на рахунки партії чи її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, з будь-яких інших причин (повернення помилково перерахованих коштів тощо);
- 7) помилково зараховані кошти на рахунки партії чи її місцевої організації зі статусом юридичної особи;
- 8) кошти, які надійшли на рахунки партії чи її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, як дохід від законної діяльності партії, відповідної місцевої організації партії;
- 9) кошти, які надійшли на рахунки партії чи її місцевих організацій зі статусом юридичної особи, та є штрафними санкціями за цивільними чи господарськими угодами (штраф, пеня), засобом виконання рішень судів чи інших державних органів або установ (повернення боргу, стягнення збитків, компенсація моральної шкоди тощо).

Тому на вище перелічені кошти не поширюється правила та обмеження, які встановлені щодо внесків на підтримку політичної партії.

Одним із адміністративних проступків, за які ст. 212-15 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність, є порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії.

Суб'єктами такого адміністративного правопорушення можуть бути фізичні особи (це осудні особи, що досягли 16-річного віку: громадяни, іноземці, особи без громадянства) та посадові особи юридичних осіб (керівники, бухгалтери, уповноваженні особи відповідно до статуту або довіреності тощо), які надавали таку незаконну підтримку.

Диспозиція ст. 212-15 КУпАП не вказує прямо на умисну форму вини (порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії), а тому суб'єктивна сторона цих адміністративних правопорушень може характеризуватися виною як у формі умислу, так і необережності. А оскільки склад цього адміністративного правопорушення є формальним²⁰, то умисність вчинення полягає в усвідомленні особою протиправного характеру вчиненої дії або бездіяльності, тобто їх незаконності. А необережна вина полягає в тому, що, вчинюючи ту чи іншу дію, особа, як правило, не усвідомлює її протиправності, хоча повинна й могла її усвідомлювати. Враховуючи положення ст. 68 Конституції України про те, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності, можна для визначення вини користуватись принципом презумпції усвідомлення протиправності діяння. З огляду на це, логічним буде висновок про те, що розмежування винного та безвинного діяння слід проводити виходячи із розмежування станів осудності та неосудності особи. Відповідно до ст. 20 КУпАП не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії або бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла

20 Для формальних складів достатньо вчинення зазначеної в законодавстві дії або бездіяльності, незалежно від того, які в результаті цього наступили наслідки. На відміну від матеріальних складів, де обов'язковою ознакою є не тільки дія або бездіяльність, але також наслідок і причинний зв'язок між дією (бездіяльністю) і шкідливим наслідком, що наступив у результаті такої дії (бездіяльності).



усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Водночас для порушення порядку надання внеску на підтримку партії *суб'єктивна сторона* має величезне значення, оскільки від цього залежить чи це адміністративно чи кримінально-каране діяння. Деякі положення ст. 159-1 ККУ передбачають кримінальну відповідальність за подібне порушення. Так, ч. 2 ст. 159-1 ККУ встановлює кримінальну відповідальність за:

- умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права;
- умисне здійснення внеску на користь політичної партії фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі.

Згідно з приміткою до ст. 159-1 ККУ *великим розміром* у цій статті визнається розмір суми грошових коштів, вартість майна, пільг, послуг, позик, переваг, нематеріальних активів, будь-яких інших вигод нематеріального чи негрошового характеру, що перевищує встановлений законом максимальний розмір внеску на підтримку політичної партії.

ВАЖЛИВО!

Згідно з ч. 2 ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення може наставати, якщо ці порушення не тягнуть за собою кримінальної відповідальності.

Таким чином, суди повинні чітко розмежовувати, у якому випадку за порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії настає адміністративна, а коли кримінальна відповідальність.

Таблиця 3. «Щодо порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії»

Кримінальна відповідальність за ст. 159-1 ККУ настає за:	Адміністративна відповідальність за ст. 212-15 КУпАП настає за:
умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права (див. Таблицю 2, стор. 17) ²¹ (ч. 2)	надання з <i>необережності</i> внеску фізичною особою чи від імені юридичної особи, які не мають на те права (див. Таблицю 2, стор. 17)
умисне надання фізичною особою внеску на користь політичної партії (її місцевої організації) у розмірі понад 400 розмірів МЗП (це понад 2 млн 400 тис. грн у 2021 році) (ч. 2)	надання з <i>необережності</i> фізичною особою внеску на користь партії (її місцевої організації) у розмірі понад 400 розмірів МЗП (це понад 2 млн 400 тис. грн у 2021 році)
умисне надання юридичною особою внеску на користь політичної партії (її місцевої організації) у розмірі понад 800 розмірів МЗП (це понад 4 млн 800 тис. грн у 2021 році) (ч. 2)	надання з <i>необережності</i> юридичною особою внеску на користь партії (її місцевої організації) у розмірі понад 800 розмірів МЗП (це понад 4 млн 800 тис. грн у 2021 році)
усі вище перелічені дії, вчинені <i>повторно</i> (ч. 3)	не передбачено
усі вище перелічені дії, вчинені <i>за попередньою змовою групою осіб, організованою групою або поєднані з вимаганням внеску</i> (ч. 4)	не передбачено
не має суміжного складу	умисне надання фізичною чи від імені юридичної особи внеску на підтримку партії (її місцевої організації) готівкою
не має суміжного складу	надання з <i>необережності</i> фізичною чи від імені юридичної особи внеску на підтримку партії (її місцевої організації) готівкою

Якщо суддя при розгляді справи про адміністративне правопорушення дійшов до висновку, що в порушенні є ознаки кримінального правопорушення, такі матеріали на виконання вимог ст. 253 КУпАП мають бути передані прокурору або органу досудового розслідування. У такому випадку відповідно до ч. 2 ст. 284 КУпАП виноситься постанова про закриття справи.

21 Див. Таблицю 2. «Фізичні та юридичні особи, які НЕ мають права надавати внески на підтримку партії».



1.1.2. Порухення порядку отримання внеску на підтримку політичної партії

У ч. 7 ст. 15 Закону передбачено вимоги щодо отримання політичною партією внесків. Відповідно до цих положень: «Політична партія, її місцева організація, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи, зобов'язана відмовитися від грошового внеску (або його частини, що перевищує встановлений розмір), якщо розмір внеску (сумарний розмір внесків) особи (групи осіб) перевищує встановлений законом розмір, протягом 15 робочих днів з дня, коли уповноваженій особі політичної партії, місцевої організації політичної партії стало відомо про це. На підставі заяви про відмову від внеску чи його відповідної частини з цієї причини за підписом керівника політичної партії (місцевої організації політичної партії) та платіжного документа установа банку, в якій відкрито рахунок, на який зараховано внесок, повертає такий внесок або частину такого внеску (у сумі перевищення встановленого цим Законом розміру) особі, яка його внесла, а у разі неможливості повернення – перераховує такий внесок чи його відповідну частину до державного бюджету. Порядок повернення внеску чи його частини з підстав, зазначених у цій частині, та з інших установлених законом підстав визначає Національний банк України».

Проте Національним банком України вказаного порядку повернення внеску не було визначено, а норми ч. 7 ст. 15 Закону, які діють в такій редакції з 16.01.2020 року²², створили безліч проблем щодо притягнення керівників чи уповноважених осіб партії (її місцевих організацій) до відповідальності за порушення встановленого законом порядку отримання внеску.

Так, згідно з положеннями чинного законодавства до порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку партії можуть бути віднесені лише:

- 1) неповернення партією або її місцевою організацією зі статусом юридичної особи грошового внеску або його частини, що перевищує встановлений законом розмір (в т.ч. обрахований сумарно), протягом 15 робочих днів з дня, коли стало відомо про це (ч. 7 ст. 15 Закону);
- 2) отримання партією або її місцевою організацією грошового внеску у готівковій формі (ч. 8 ст. 14 Закону).

Будь-яких інших вимог щодо процедури отримання внесків законодавством на партію не покладено. Більш того, у разі отримання партією (її структурним утворенням) «незаконного» внеску від фізичних та юридичних осіб, які не мають права надавати такі внески (див. Таблиця 2), – жодних дій від партії закон не вимагає, у т.ч. повернення такого внеску. А ч. 2 ст. 15 Закону передбачає, що всю відповідальність за такі «незаконні» внески несе

22 Змінено Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 року № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#n32>



донор партії²³, а партії та їх уповноважені особи не можуть бути притягнуті до відповідальності. Відповідно у таких випадках такі порушення мають кваліфікуватися як порушення порядку *надання* внеску на підтримку політичної партії.

Стаття 212-15 КУпАП передбачає також адміністративну відповідальність за порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку політичної партії.

При цьому *суб'єктом порушення* порядку отримання внеску на підтримку партії у випадку неповернення партією або її місцевою організацією зі статусом юридичної особи грошового внеску або його частини, що перевищує встановлений законом розмір є відповідно керівник партії або її місцевої організації. Оскільки саме керівник політичної партії (місцевої організації політичної партії) згідно з ч. 7 ст. 15 Закону повинен був би подати заяву про відмову від внеску чи його відповідної частини. У разі отримання партією або її місцевою організацією грошового внеску у готівковій формі суб'єктом правопорушення є лише офіційний представник партії (керівник, бухгалтер, член партії, уповноважена особа), який у таких відносинах діє «від імені» партії.

Основною ознакою суб'єктивної сторони складу є вина. Вина для цього складу адміністративного правопорушення охоплює дві можливі форми: умисел і необережність. Однак, суб'єктивна сторона у випадку порушення встановленого порядку отримання внеску як і в попередньому складі має важливе значення для відмежування адміністративного порушення (ст. 212-15 КУпАП) від кримінального (ст. 159-1 ККУ).

Таблиця 4. «Щодо порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку політичної партії»

Кримінальна відповідальність за ст. 159-1 ККУ настає за:	Адміністративна відповідальність за ст. 212-15 КУпАП настає за:
<i>умисне</i> отримання внеску на користь політичної партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок (див. Таблицю 2, стор. 17) ²⁴ (ч. 2)	не має суміжного складу
<i>умисне</i> отримання внеску на користь політичної партії (її місцевої організації) від фізичної особи у розмірі понад 400 розмірів МЗП (у 2021 році – це понад 2 млн 400 тис. грн) (ч. 2)	неповернення з <i>необережності</i> партією (її місцевою організацією) фізичній особі грошового внеску або його частини, що перевищує 400 розмірів МЗП (у 2021 році – це понад 2 млн 400 тис. грн)

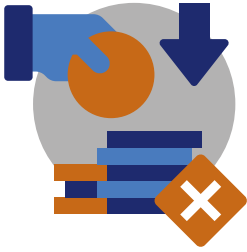
23 Згідно з ч.2 ст.15 Закону: «здійснюючи внесок на підтримку політичної партії, особа підтверджує відсутність обмежень щодо здійснення внесків, передбачених частиною першою цієї статті. Відповідальність за недотримання таких обмежень несе особа, яка здійснює внесок. Партії та їх уповноважені особи не несуть юридичної відповідальності за порушення вимог, передбачених частиною першою цієї статті».

24 Див. Таблицю 2. «Фізичні та юридичні особи, які НЕ мають права надавати внески на підтримку партії».



умисне отримання внеску на користь політичної партії (її місцевої організації) від юридичної особи у розмірі понад 800 розмірів МЗП (у 2021 році – це понад 4 млн 800 тис. грн) (ч. 2)	неповернення з <i>необережності</i> партією (її місцевою організацією) юридичній особі грошового внеску або його частини, що перевищує 800 розмірів МЗП (у 2021 році – це понад 4 млн 800 тис. грн)
усі вище перелічені дії, вчинені <i>повторно</i> (ч. 3)	не передбачено
усі вище перелічені дії, вчинені <i>за попередньою змовою групою осіб, організованою групою або поєднані з вимаганням внеску</i> (ч. 4)	не передбачено
не має суміжного складу	умисне отримання партією (її місцевою організацією) від фізичної особи або від імені юридичної особи грошового внеску у готівковій формі
не має суміжного складу	отримання з <i>необережності</i> партією (її місцевою організацією) від фізичної особи або від імені юридичної особи грошового внеску у готівковій формі

Стаття 212-15 КУпАП не передбачає більш суворе стягнення за повторне порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії. Проте повторне вчинення однорідного правопорушення протягом року, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, або вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення, є відповідно до ч. 1 ст. 35 КУпАП обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність і має враховуватись судом при накладенні адміністративного стягнення.



1.1.3. Порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації

Правовідносини у сфері надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації на різних типах виборів регулюються ВКУ України від 19 грудня 2019 року № 396-ІХ, Законом України від 5 квітня 2001 року № 2365-ІІІ «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон), постановами НБУ, рішеннями ЦВК, та рішеннями НАЗК.

Конституція України та ВКУ України визначають гарантії права громадян на участь у виборах, регулюють підготовку та проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, сільських, селищних, міських, районних у містах рад, сільських, селищних, міських голів.

Відповідно до ч. 2 ст. 14 (Розділ ІІ, Книга перша) ВКУ кандидати, партії (організації партій) – суб'єкти відповідного процесу можуть вільно вести передвиборну агітацію з дотриманням вимог цього ВКУ. Водночас, відповідно до п. 4 ч. 5 ст. 12 ВКУ рівність прав і можливостей кандидатів, партій (організацій партій) – суб'єктів виборчого процесу брати участь у виборчому процесі відповідних виборів забезпечується заборонаю використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії).

Ч. 13 ст. 14 Закону визначено, що «формування виборчого фонду партії, місцевої організації партії, кандидата на виборах та використання коштів відповідних виборчих фондів здійснюються у порядку, встановленому відповідним законом про вибори». Зокрема:

- ст. 96 (Розділ XVII, Книга друга) ВКУ визначено порядок формування виборчого фонду кандидата на пост Президента України та використання його коштів;
- ст. 152 (Розділ XXVII, Книга третя) ВКУ визначено порядок формування виборчого фонду партії, власного виборчого фонду кандидата та використання його коштів на виборах народних депутатів України;
- ст. 213-215 (Розділ XXXVI, Книга четверта) ВКУ визначено правила утворення та формування виборчого фонду організації партії, кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови.

Водночас, звертаємо увагу, що для загальнодержавних виборів ЦВК спільно з НБУ, за погодженням з НАЗК встановлює Порядок контролю за надходженням, обліком і використанням коштів виборчих фондів, а при підготовці до місцевих виборів обов'язку затверджувати ЦВК аналогічний порядок немає. Втім, ЦВК може встановити Рекомендації щодо контролю за надходженням, обліком та використанням коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, як це було на місцевих виборах 2020 р.²⁵

25 Ч. 1 ст. 94, ч. 14 ст. 150 ВКУ, Постанова ЦВК від 10.09.2020 №245. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0245359-20#Text>



У цій частині посібника ми розглядаємо адміністративні правопорушення щодо порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації скоєні особами, які надають або отримують внески на рахунок виборчого фонду:

- кандидата,
- або політичної партії,
- або місцевої організації політичної партії, за що законодавством передбачено відповідальність.

У відповіді на запит про доступ до публічної інформації від 12.04.2021 р. НАЗК було надано статистичні дані за 2019 рік, відображені у Таблиці 5. Інформація щодо складених адміністративних протоколів за ст. 212-15 КУпАП до 2019 року фіксувалася НАЗК без розмежування за типами порушень пов'язаних з проведенням виборів.

Таблиця 5. «Інформація про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП (виборчі)»

Рік	2019
Всього складено адміністративних протоколів	205
Наявна інформація про прийняті судами рішення, в тому числі:	200
закрито провадження у зв'язку з відсутністю складу	61
закрито провадження у зв'язку з закінченням строку для притягнення	60
визнано винними	78
закрито у зв'язку зі скасуванням акта, який встановлює адмінвідповідальність та зупинено провадження на підставі ч. 4 ст. 277 КУпАП	1

Розглянемо склади адміністративних правопорушень у сфері фінансування виборчих кампаній, серед яких:

- порушення встановленого законом порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації;
- порушення встановленого законом порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації.

Варто звернути увагу, що порядки фінансування виборчих кампаній на загальнодержавних та місцевих виборах відрізняються суттєво.

На виборах Президента України:

- відповідно до ч. 1 ст. 96 ВКУ фінансова (матеріальна) підтримка для здійснення передвиборної агітації здійснюється через виборчий фонд кандидата на пост Президента України за рахунок:



- власних коштів кандидата,
 - коштів партії, яка висунула кандидата,
 - добровільних внесків осіб, які відповідно до Закону мають право здійснювати внески на підтримку партій.
- розмір виборчого фонду кандидата на пост Президента України не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів МЗП, встановленої на 1 січня відповідного року;
 - забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду кандидата на пост Президента України особам, які не мають права здійснювати внески на підтримку партій (див. Таблицю 2, стор. 17);
 - добровільні внески можуть здійснювати як фізичні, так і юридичні особи;
 - загальний розмір добровільного внеску (внесків) до виборчого фонду одного кандидата на пост Президента України від однієї фізичної особи не повинен перевищувати 400, а від юридичної особи – 800 розмірів МЗП, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (ч. 3 – 4 ст. 15 Закону);
 - якщо добровільний внесок здійснюється фізичною особою, то обраний нею спосіб здійснення банківської операції повинен забезпечувати можливість ідентифікації цієї фізичної особи (в тому числі, якщо такі банківські операції здійснюються фізичними особами з використанням мережі Інтернет);
 - кошти для фінансування виборчої кампанії кандидата на пост Президента України надходять на накопичувальний рахунок виборчого фонду кандидата²⁶.

На виборах народних депутатів України:

- Відповідно до ч. 1 ст. 152 ВКУ фінансова (матеріальна) підтримка для здійснення передвиборної агітації на виборах народних депутатів України **здійснюється через виборчий фонд партії за рахунок:**
 - власних коштів партії,
 - коштів кандидатів у депутати, включених до виборчих списків партії,
 - добровільних внесків осіб, які відповідно до Закону мають право здійснювати внески на підтримку партій,

та через виборчий фонд кандидата за рахунок:

- власних коштів кандидата,
 - власних коштів партії, до виборчого списку якої він включений,
 - добровільних внесків осіб, які відповідно до Закону мають право здійснювати внески на підтримку партій.
- партія **зобов'язана** відкрити рахунки свого виборчого фонду (ч. 1 ст. 150 ВКУ);
 - кандидат **має право** відкрити поточний рахунок власного виборчого фонду (ч. 1 ст. 150 ВКУ);

26 Згідно з ч. 1 ст. 93 ВКУ на поточні рахунки кошти надходять виключно з накопичувального рахунку виборчого фонду кандидата на пост Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20/conv#n1030>



- розмір власного виборчого фонду кандидата не може перевищувати чотирьох тисяч розмірів МЗП, встановленої на 1 січня відповідного року (ч. 1 ст. 150 ВКУ);
- розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не може перевищувати 90 тисяч розмірів МЗП, встановленої на 1 січня відповідного року;
- добровільні внески можуть здійснювати як фізичні, так і юридичні особи;
- забороняється здійснювати добровільні внески до виборчого фонду партії та до виборчого фонду кандидата у депутати особам, які не мають права здійснювати внески на підтримку партій²⁷;
- добровільні внески фізичної особи до виборчого фонду партії або кандидата, загальний обсяг власних коштів кандидата у депутати не повинен перевищувати 400, а від юридичної особи – 800 розмірів МЗП, встановленої на 1 січня року, в якому здійснювалися внески (ч. 3 – 4 ст. 15 Закону);
- власні кошти партії, яка висунула список кандидатів у народні депутати України, обмежуються лише розміром виборчого фонду;
- якщо добровільний внесок здійснюється фізичною особою, то обраний нею спосіб здійснення банківської операції повинен забезпечувати можливість ідентифікації цієї фізичної особи (в тому числі, якщо такі банківські операції здійснюються фізичними особами з використанням мережі Інтернет);
- кошти для фінансування виборчої кампанії партії надходять на накопичувальний рахунок виборчого фонду партії;
- кошти для фінансування виборчої кампанії кандидата надходять на поточний рахунок виборчого фонду кандидата.

На місцевих виборах:

- відповідно до ч. 1 ст. 215 ВКУ фінансова (матеріальна) підтримка для здійснення передвиборної агітації на місцевих виборах **здійснюється через виборчий фонд організації партії, яка висунула виборчий список кандидатів, за рахунок:**
 - власних коштів організації партії,
 - внесків кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї організації партії,
 - добровільних внесків фізичних осіб,

через виборчий фонд кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, висунутого організацією партії за рахунок:

- власних коштів кандидата,
- коштів відповідної організації партії,
- добровільних внесків фізичних осіб.

27 Див. Таблицю 2. «Фізичні та юридичні особи, які НЕ мають права надавати внески на підтримку партії».



через виборчий фонд кандидата у депутати в багатомандатному виборчому окрузі, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, висунутого шляхом самовисування за рахунок:

- власних коштів кандидата,
- добровільних внесків фізичних осіб.
- утворення виборчого фонду на місцевих виборах — право, а не обов'язок відповідних суб'єктів;
- розмір виборчого фонду організації партії, кандидата — необмежений;
- добровільні внески можуть здійснювати **виключно** фізичні особи;
- виборчий фонд організації партії, яка висунула виборчий список кандидатів має одним з джерел наповнення **внески** кандидатів (а не «власні кошти кандидата», як у аналогічних нормах другої та третьої книг ВКУ), включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї організації партії;
- забороняється робити добровільні внески до виборчого фонду (див. Таблицю 6).

Таблиця 6. «Особи, яким заборонено робити добровільні внески до виборчого фонду на місцевих виборах»

1.	іноземцям та особам без громадянства
2.	анонімним жертводавцям (без зазначення у платіжному документі відомостей, передбачених ч. 4 ст. 215 ВКУ)
3.	юридичним особам, їх філіям і представництвам

- розмір добровільного внеску однієї фізичної особи до одного виборчого фонду не може перевищувати десяти розмірів МЗП²⁸;
- власні кошти організації партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, які перераховуються на рахунок виборчого фонду, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань;
- добровільний внесок громадянина України до виборчого фонду приймається банком або відділенням зв'язку. На відміну від загальнодержавних виборів, ВКУ не передбачає на місцевих виборах здійснення банківських операцій фізичними особами з використанням мережі Інтернет. Водночас громадянин повинен подати документ, передбачений ч. 1 ст. 8 ВКУ. У платіжному документі при цьому обов'язково зазначаються ідентифікаційні дані: прізвище, власне ім'я (усі власні імена) та по батькові (за наявності), дата народження та адреса місця проживання громадянина;
- кошти для фінансування виборчої кампанії організації партії надходять на накопичувальний рахунок виборчого фонду організації партії;
- кошти для фінансування виборчої кампанії кандидата надходять на поточний рахунок виборчого фонду кандидата.

**ВАЖЛИВО!**

ВКУ визначає джерелами формування виборчих фондів, як добровільні внески юридичних осіб та/або фізичних осіб, такі власні кошти партії, власні кошти організації партії, власні кошти кандидата, внески кандидата (перелік різний в залежності від типу виборів – див. вище).

І нормами ВКУ визначено, що добровільні внески здійснюються виключно у грошовій формі (абз. 2 ч. 1 ст. 96, абз. 3 ч. 1 ст. 152 ВКУ) та те, що утворення (формування) виборчих фондів відбувається через відкриття відповідних рахунків виборчого фонду в банках. Відповідно, незалежно від джерела формування виборчого фонду, на усіх типах виборів *підтримка для здійснення передвиборної агітації через виборчі фонди відбувається ЛИШЕ у грошовій формі.*

Майно, переваги, пільги, послуги, позики (кредити), нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального або негрошового характеру, у тому числі членські внески членів політичної партії, спонсорство третіми особами заходів чи іншої діяльності на підтримку партії, товари, роботи, послуги, надані або отримані безоплатно чи на пільгових умовах (за ціною, нижчою за ринкову вартість ідентичних або подібних робіт, товарів та послуг на відповідному ринку) можуть бути отримані як внесок **ЛИШЕ** політичною партією, її місцевою організацією, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи (абз. 4 ч. 1 ст. 14 Закону).

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення на виборах за ст. 212-15 КУпАП характеризується такими ознаками, як надання підтримки для здійснення передвиборної агітації:

- що перевищує розмір, встановлений ВКУ (див. Таблицю 7, стор. 31);
- особою, яка відповідно до ВКУ не має права здійснювати таку підтримку (на загальнодержавних виборах див. Таблицю 2, стор. 17, на місцевих виборах див. Таблицю 6, стор. 29);
- у грошовій формі на загальнодержавних виборах поза межами виборчого фонду;
- у грошовій формі на місцевих виборах поза межами виборчого фонду, якщо виборчий фонд організації партії чи кандидата фактично був добровільно сформований;
- у не грошовій формі.

ВАЖЛИВО!

Варто відмітити, що важко розмежовувати поточну діяльність партії, її місцевої організації та діяльність, пов'язану з виборчою кампанією. Негрошові внески у вигляді товарів, робіт, послуг, знижок на товари, роботи, послуги тощо де-факто можуть бути надані партіям, організаціям партій, кандидатам для ведення виборчої кампанії та передвиборної агітації. Вважаємо, що це питання потребує законодавчого врегулювання.

ВАЖЛИВО!

Кандидат на пост Президента України на президентських виборах, партія на виборах народних депутатів України зобов'язані відкрити рахунки свого виборчого фонду. Це означає, що надання підтримки грошовими коштами у вигляді добровільних внесків осіб, власними коштами кандидата, власними коштами партії для здійснення передвиборної агітації поза межами виборчого фонду фактично є діяння, які є правопорушеннями.

На місцевих виборах ні організації партій, ні кандидати не зобов'язані утворювати виборчі фонди, так само, як і кандидати на виборах народних депутатів України. Якщо виборчий фонд організації партії чи кандидата фактично буде добровільно сформований, надання підтримки грошовими коштами у вигляді добровільних внесків осіб, внесків кандидата, власними коштами кандидата, власними коштами партії для здійснення передвиборної агітації поза межами виборчого фонду буде правопорушенням.

На різних типах виборів ВК України встановлює максимальні розміри підтримки на рахунки виборчого фонду, що різняться в залежності від джерела підтримки. У Таблиці 7 ми їх наводимо.

Таблиця 7. «Обмеження щодо надання або отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на різних типах виборів через виборчі фонди»

Стаття ВКУ	Джерело підтримки	Максимальний розмір підтримки
Вибори Президента України		
ч. 2 ст. 96	Добровільні внески особи	400 МЗП для фізичних осіб та 800 МЗП для юридичних осіб
абз. 3 ч. 1 ст. 96	Власні кошти кандидата та власні кошти партії, яка висунула кандидата	Не обмежені, але не більше розміру виборчого фонду, що складає 90 тисяч МЗП
Вибори народних депутатів України		
ч. 2 ст. 152	Добровільні внески особи	400 МЗП для фізичних осіб та 800 МЗП для юридичних осіб
абз. 4 ч. 1 ст. 152	Власні кошти кандидата	400 МЗП



абз. 5 ч. 1 ст. 152	Власні кошти партії, яка висунула список кандидатів	Обмежується розміром виборчого фонду: 90 тисяч МЗП – на рахунок виборчого фонду цієї партії; 4 тисячі МЗП – на рахунок власного виборчого фонду кандидата, до виборчого списку якої він включений.
Місцеві вибори		
ч. 2 ст. 215	Добровільні внески	10 МЗП для однієї фізичної особи. Юридичні особи, їх філії, представництва не можуть здійснювати внески на місцевих виборах на рахунки виборчих фондів
абз. 4 ч. 1 ст. 215	Власні кошти організації партії, кандидата	Не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань
абз. 1 ч. 1 ст. 215	Внески кандидата	Обмежені розміром внеску однієї фізичної особи у розмірі 10 МЗП (див. пояснення нижче)

Варто звернути увагу, що до набуття чинності ВК України від 19.12.2019 № 396-IX регулювання цього питання відбувалося у відповідності до Закону України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV. І об'єктивна сторона за статтею 212-15 КУпАП не передбачала такої ознаки, як перевищення розміру власних коштів кандидата та власних коштів партії, яка висунула кандидата, розміром виборчого фонду кандидата. Адже розмір виборчого фонду кандидата на пост Президента України згідно зі ст. 43 Закону «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV був необмежений. У ВК України (ч. 1 ст. 96) застосовано обмеження виборчого фонду кандидата на пост Президента України, тому ця вимога обмежує загальні суми на підтримку для здійснення передвиборної агітації у формі власних коштів кандидата та коштів партії, яка висунула кандидата, розміром виборчого фонду.

На виборах народних депутатів України наразі абз. 5 ч. 1 ст. 152 ВКУ визначено, що «Власні кошти партії, яка висунула список кандидатів у народні депутати України, обмежуються лише розміром виборчого фонду». Водночас важливо враховувати, що підтримка для здійснення передвиборної агітації партії або кандидата може здійснюватися з кількох джерел і загальний розмір відповідного виборчого фонду не може бути перевищено. У разі такого перевищення може йти мова про об'єктивну сторону порушення порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації.

На місцевих виборах розмір виборчих фондів – не обмежений. Відповідно, об'єктивна сторона за статтею 212-15 КУпАП у частині перевищення розміру, встановленого ВКУ, визна-



чається лише за ознаками перевищення 10 розмірів МЗП, що є максимальним розміром внеску фізичної особи.

Неоднозначною виявилася норма у четвертій книзі ВКУ щодо такого джерела формування виборчого фонду організації партії, яка висунула виборчий список кандидатів, як внески кандидатів, включених до виборчого списку кандидатів у депутати від цієї організації партії. Неоднозначність впливає з того, що власні кошти кандидатів, як це дослівно визначено серед джерел наповнення виборчого фонду кандидата, є необмеженими ні за сумою, ні за кількістю перерахувань. У той час, як внески фізичних осіб (якою може розглядатися кандидат), є обмеженими десятима розмірами МЗП станом на 1 січня відповідного року. Таким чином, при визначенні суми, яку кандидат може перерахувати на рахунок виборчого фонду організації партії, до списку якої такого кандидата включено, можна виходити відштовхуючись від терміну «внески», а можна – від «власні кошти кандидатів». Відповідно, у першому випадку сума буде обмеженою, а у другому – необмеженою.

Суб'єктами зазначених порушень на усіх типах виборів є:

- 1) фізичні особи (це осудні особи, що досягли 16-річного віку: громадяни, іноземці, особи без громадянства), які порушили порядок надання підтримки для здійснення передвиборної агітації;
- 2) посадові особи юридичних осіб (керівники, бухгалтери, уповноваженні особи відповідно до статуту або довіреності тощо), які порушили порядок надання підтримки для здійснення передвиборної агітації з боку юридичних осіб;

на місцевих виборах можуть бути також:

- 3) кандидати у депутати, включені до виборчого списку кандидатів у депутати від організації партії, які здійснили внесок кандидата на рахунок виборчого фонду організації партії, яка висунула виборчий список кандидатів.

Обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення, відповідно до ст. 9 КУпАП, є вина. Водночас, вина може проявлятися у формі умислу та необережності. Адже диспозиція ст. 212-15 КУпАП не вказує прямо на умисну форму вини (порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації).

Як і склад порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії за ст. 212-15 КУпАП, склад порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації також є формальним²⁹. Умисність вчинення такого правопорушення полягає в усвідомленні особою протиправного характеру вчиненої дії або бездіяльності, тобто їх незаконності. А необережна вина полягає в тому, що, вчинюючи ту чи іншу дію, особа, як правило, не усвідомлює її протиправності, хоча повинна й могла її усвідомлювати.

Враховуючи положення ст. 68 Конституції України про те, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності та користуючись принципом презумпції усвідомлення

²⁹ Для формальних складів достатньо вчинення зазначеної в законодавстві дії або бездіяльності, незалежно від того, які в результаті цього наступили наслідки. На відміну від матеріальних складів, де обов'язковою ознакою є не тільки дія або бездіяльність, але також наслідок і причинний зв'язок між дією (бездіяльністю) і шкідливим наслідком, що наступив у результаті такої дії (бездіяльності).



протиправності діяння, розмежування винного та безвинного діяння слід проводити виходячи із розмежування станів осудності та неосудності особи. Відповідно до ст. 20 КУпАП не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії або бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану.

Встановлення ознак суб'єктивної сторони дозволяє здійснити кваліфікацію адміністративного правопорушення, обрати вид та розмір адміністративного стягнення.

Суб'єктивна сторона цієї категорії правопорушень має вирішальне значення для розмежування адміністративного (ст. 212-15 КУпАП) та кримінального (ч. 2 ст. 159-1 ККУ) порушення **порядку надання** підтримки для здійснення передвиборної агітації.

Надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації фізичною особою або від імені юридичної особи:

- у великому розмірі (сума, що перевищує встановлений законом максимальний розмір фінансової (матеріальної) підтримки на здійснення передвиборної агітації³⁰);
- особою, яка не має на те права;
- від імені юридичної особи, яка не має на те права;

може кваліфікуватися за ст. 212-15 КУпАП лише у випадку вчинення його через необережність.

З огляду на вимогу ч. 2 ст. 9 КУпАП, відповідно до якої адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Умисне вчинення цієї категорії правопорушень є підставою для притягнення до кримінальної відповідальності, що передбачена ст. 159-1 ККУ.

Таким чином, суди повинні чітко розмежовувати, у якому випадку за порушення встановленого законом порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації настає адміністративна, а коли кримінальна відповідальність.

Таблиця 8. «Щодо порушення встановленого законом порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації»

Кримінальна відповідальність за ст. 159-1 ККУ настає за:	Адміністративна відповідальність за ст. 212-15 КУпАП настає за:
умисне здійснення добровільного внеску особою, яка не має права здійснювати внески на рахунки виборчого фонду (див. Таблицю 2, стор. 17 – для загальнодержавних виборів, Таблицю 6, стор. 29 – для місцевих виборів)	надання з <i>необережності</i> добровільного внеску особою, яка не має права здійснювати внески на рахунки виборчого фонду (див. Таблицю 2, стор. 17 – для загальнодержавних виборів, Таблицю 6, стор. 29 – для місцевих виборів)
умисне здійснення добровільного внеску на рахунок виборчого фонду фізичною особою у розмірі понад 400 розмірів МЗП на загальнодержавних виборах (це понад 2 млн 400 тис. грн у 2021 році) та у розмірі понад 10 розмірів МЗП на місцевих виборах (це понад 60 тис. грн у 2021 році)	надання з <i>необережності</i> добровільного внеску на рахунок виборчого фонду фізичною особою у розмірі понад 400 розмірів МЗП на загальнодержавних виборах (це понад 2 млн 400 тис. грн у 2021 році) та у розмірі понад 10 розмірів МЗП на місцевих виборах (це понад 60 тис. грн у 2021 році)
умисне здійснення підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду кандидата власними коштами партії, яка висунула список кандидатів у народні депутати України, у розмірі понад 4000 розмірів МЗП	надання з <i>необережності</i> підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду кандидата власними коштами партії, яка висунула список кандидатів у народні депутати України, у розмірі понад 4000 розмірів МЗП
умисне здійснення підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду партії власними коштами партії, яка висунула список кандидатів у народні депутати України, у розмірі понад 90 000 розмірів МЗП	надання з <i>необережності</i> підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду партії власними коштами партії, яка висунула список кандидатів у народні депутати України, у розмірі понад 90 000 розмірів МЗП
умисне надання юридичною особою внеску на рахунок виборчого фонду кандидата, партії у розмірі понад 800 розмірів МЗП для загальнодержавних виборів	надання з <i>необережності</i> юридичною особою внеску на рахунок виборчого фонду кандидата, партії у розмірі понад 800 розмірів МЗП для загальнодержавних виборів
усі вище перелічені дії, вчинені <i>повторно</i>	не передбачено

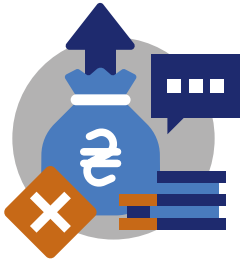


усі вище перелічені дії, вчинені <i>за попередньою змовою групою осіб, організованою групою або поєднані з вимаганням внеску</i>	не передбачено
не має суміжного складу	умисне надання фізичною чи від імені юридичної особи фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації готівкою
не має суміжного складу	надання <i>з необережності</i> фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації готівкою

Відсутність вироків щодо притягнення до кримінальної відповідальності за правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 159-1 КК України, може бути свідченням складності доведення умислу у такій категорії проваджень, тому потребує законодавчого врегулювання.

Вважаємо за необхідне зауважити, що можуть застосовуватися різні санкції за порушення ч. 2 ст. 159-1 ККУ, як за дії вчинені повторно, так і за дії за попередньою змовою групою осіб, організованою групою або поєднані з вимаганням внеску чи фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації.

Також слід звернути увагу, що санкція за порушення ст. 212-15 КУпАП, окрім накладення штрафу на громадян і на посадових осіб, передбачає одночасну конфіскацію суми фінансової (матеріальної) підтримки, наданої з порушенням встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації.



1.1.4. Порушення порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення порядку отримання підтримки для здійснення передвиборної агітації може полягати у вчиненні таких діянь:

- 1) отримання підтримки для здійснення передвиборної агітації не у грошовій формі;
- 2) отримання добровільних грошових внесків у готівковій формі. ВК України встановлює, що добровільні грошові внески повинні надходити виключно у безготівковій формі на відповідний рахунок виборчого фонду;
- 3) невиконання обов'язку щодо відмови від добровільних внесків, здійснених особами, які не мають права їх здійснювати, або якщо розмір добровільного внеску перевищує встановлені законодавством обмеження;
- 4) отримання загальної фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації у формі власних коштів кандидата або коштів партії, яка висунула кандидата, у розмірі, що перевищує максимальний розмір виборчого фонду на загальнодержавних виборах, встановлений законодавством.

Особи, які не мають права здійснювати внески на загальнодержавних виборах, перелічені у Таблиці 2, стор. 17, на місцевих виборах – у Таблиці 6, стор. 29.

У разі встановлення факту, що добровільний внесок здійснено особою, яка не має права його здійснювати, розпорядник відповідного виборчого фонду **зобов'язаний** відмовитися від такого внеску у порядку, визначеному відповідною нормою ВК України (ч. 8 ст. 96 щодо виборів Президента України, ч. 8 ст. 152 щодо виборів народних депутатів України, ч. 8 ст. 215 щодо місцевих виборів). У подальшому на підставі заяви розпорядника відповідного рахунку про відмову від внеску з цієї причин банківська установа зобов'язана перерахувати такий добровільний внесок до державного бюджету на загальнодержавних виборах, та до бюджету Автономної Республіки Крим чи відповідного місцевого бюджету – на місцевих виборах.

Загальний розмір добровільного внеску від однієї особи на загальнодержавних виборах визначено частинами 3, 4 ст. 15 Закону «Про політичні партії в Україні». Для фізичних осіб він становить 400 МЗП, для юридичних – 800 МЗП.

На місцевих виборах розмір добровільного внеску визначено ч. 2 ст. 215 ВКУ. Для однієї фізичної особи до одного виборчого фонду він не може перевищувати 10 МЗП.

У разі отримання добровільного внеску, що перевищує встановлені законодавством обмеження, порядок дій розпорядників виборчих фондів у ВКУ на усіх типах виборів виписано однаково.

На виборах Президента України, на виборах народних депутатів України, на місцевих вибо-



рах згідно з ч. 7 ст. 96, ч. 7 ст. 152, ч. 7 ст. 215 ВКУ розпорядник відповідного рахунку виборчого фонду має подати до банку заяву та платіжний документ, які для банку є підставами для повернення відповідній особі суми, на яку внесок перевищує встановлений розмір внеску. Цей внесок повертається особі банком, в якому відкрито рахунок виборчого фонду, за рахунок цих коштів, а в разі неможливості повернення перераховується до державного бюджету (на загальнодержавних виборах) або зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим чи відповідного місцевого бюджету (на місцевих виборах).

Утім ВКУ України не визначає ні терміну протягом якого розпорядник виборчого фонду має подати до банку заяву разом з платіжним документом для перерахування банком частини внеску, яка перевищує встановлений законодавством розмір внеску відповідній особі, ні часу, від якого розпорядник виборчого фонду буде зобов'язаний подати до банку таку заяву разом з платіжним документом для вчинення банком відповідного перерахування.

Отримання загальної фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації у формі власних коштів кандидата або коштів партії, яка висунула кандидата, у розмірі, що перевищує розмір виборчого фонду кандидата можливі на виборах Президента України та на виборах народних депутатів України. Обмежені ВКУ України розміри виборчих фондів на цих типах виборів обмежують загальні суми власних коштів кандидата або коштів партії, яка висунула кандидата розміром виборчого фонду³¹. На місцевих виборах виборчі фонди не обмежені за розміром, відповідно порушення порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації у формі власних коштів кандидата або коштів організації партії, яка висунула кандидата, у розмірі, що перевищує розмір виборчого фонду кандидата не можливі.

Під час вирішення питання про наявність / відсутність факту порушення порядку отримання підтримки для здійснення передвиборної агітації судам слід мати на увазі, що ВКУ покладає і на банк обов'язок здійснювати моніторинг, зокрема, щодо розміру суми добровільного внеску на виборах Президента України³², щодо вчасності надходження внеску на рахунок виборчого фонду³³.

Основною ознакою суб'єктивної сторони складу є вина. Вина для цього складу адміністративного правопорушення охоплює дві можливі форми: умисел і необережність. Однак суб'єктивна сторона у випадку порушення встановленого порядку отримання фінансової

31 Розмір виборчого фонду кандидата на пост Президента України не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів МЗП, встановленої на 1 січня відповідного року (ч. 1 ст. 96 ВКУ). Розмір власного виборчого фонду кандидата не може перевищувати чотириох тисяч розмірів МЗП, встановленої на 1 січня відповідного року (ч. 1 ст. 150 ВКУ). Розмір виборчого фонду партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, не може перевищувати дев'яноста тисяч розмірів МЗП, встановленої на 1 січня відповідного року (абз. 2 ч. 1 ст. 151 ВКУ). Власні кошти організації партії, кандидата в депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, які перераховуються на рахунок виборчого фонду, не підлягають обмеженням за сумою і кількістю перерахувань (ч. 1 ст. 215 ВКУ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n1821>

32 Ч. 12 ст. 96 ВКУ (вибори Президента України) «Внесок, що надійшов до виборчого фонду після дня виборів (у разі включення кандидата на пост Президента України до виборчого бюлетеня для повторного голосування - після дня повторного голосування), повертається банком відповідній особі за рахунок внеску, а в разі неможливості повернення перераховується до державного бюджету».

Ч. 12 ст. 152 ВКУ «Внесок, що надійшов до виборчого фонду після дня виборів, повертається банком відповідній особі за рахунок внеску, а в разі неможливості повернення перераховується до державного бюджету».

Ч. 12 ст. 215 ВКУ (місцеві вибори) «Добровільні внески, що надійшли до виборчого фонду пізніше, останньої п'ятниці перед днем голосування (днем повторного голосування), перераховуються установою банку до бюджету Автономної Республіки Крим чи відповідного місцевого бюджету».

33 Ч. 4 ст. 96 ВКУ «Банк або відділення зв'язку не приймає добровільний внесок до виборчого фонду кандидата на пост Президента України, що перевищує розмір, встановлений частиною другою цієї статті».

(матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації, як і в попередньому складі має важливе значення для відмежування адміністративного порушення (ст. 212-15 КУпАП) від кримінального (ст. 159-1 ККУ).

Таблиця 9. «Щодо порушення встановленого законом порядку отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації»

Кримінальна відповідальність за ст. 159-1 ККУ настає за:	Адміністративна відповідальність за ст. 212-15 КУпАП настає за:
умисне отримання добровільного внеску від особи, яка не має права здійснювати внески на рахунки виборчого фонду (див. Таблицю 2, стор. 17 – для загальнодержавних виборів, Таблицю 6, стор. 29 – для місцевих виборів)	не має суміжного складу
умисне отримання добровільного внеску на рахунок виборчого фонду від фізичної особи у розмірі понад 400 розмірів МЗП на загальнодержавних виборах та у розмірі понад 10 розмірів МЗП на місцевих виборах	неповернення з <i>необережності</i> розпорядником відповідного рахунку виборчого фонду фізичній особі добровільного внеску або його частини, що перевищує 400 розмірів МЗП на загальнодержавних виборах та у розмірі понад 10 розмірів МЗП на місцевих виборах
умисне отримання підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду кандидата на пост Президента України від суб'єктів, які мають право надавати таку підтримку, у зв'язку з чим було перевищено граничний розмір виборчого фонду такого кандидата (понад 90 000 розмірів МЗП)	неповернення з <i>необережності</i> розпорядником рахунку виборчого фонду кандидата на пост Президента України коштів, що надійшли до такого виборчого фонду, у зв'язку з чим було перевищено граничний розмір виборчого фонду такого кандидата (понад 90 000 розмірів МЗП)
умисне отримання підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду кандидата у народні депутати України від суб'єктів, які мають право надавати таку підтримку, у зв'язку з чим було перевищено граничний розмір виборчого фонду такого кандидата (понад 4000 розмірів МЗП)	неповернення з <i>необережності</i> розпорядником рахунку виборчого фонду кандидата у народні депутати України коштів, що надійшли до такого виборчого фонду, у зв'язку з чим було перевищено граничний розмір виборчого фонду такого кандидата (понад 4000 розмірів МЗП)



<i>умисне отримання підтримки для передвиборної агітації на рахунок виборчого фонду партії від суб'єктів, які мають право надавати таку підтримку, у зв'язку з чим було перевищено граничний розмір виборчого фонду такої партії (понад 90 000 розмірів МЗП)</i>	неповернення з необережності <i>розпорядником</i> відповідного рахунку виборчого фонду партії коштів, що надійшли до такого виборчого фонду, у зв'язку з чим було перевищено граничний розмір виборчого фонду такої партії (понад 90 000 розмірів МЗП)
усі вище перелічені дії, вчинені <i>повторно</i>	не передбачено
усі вище перелічені дії, вчинені <i>за попередньою змовою групою осіб, організованою групою або поєднані з вимаганням внеску</i>	не передбачено
не має суміжного складу	<i>умисне</i> отримання кандидатом, посадовою особою партії (місцевої організації партії), розпорядником відповідного рахунку від фізичної особи або від імені юридичної особи, або від кандидата, або від партії підтримки для здійснення передвиборної агітації у готівковій або у не грошовій формі
не має суміжного складу	отримання з <i>необережності</i> кандидатом, посадовою особою партії (місцевої організації партії), розпорядником відповідного рахунку від фізичної особи або від імені юридичної особи, або від кандидата, або від партії підтримки для здійснення передвиборної агітації у готівковій або у не грошовій формі

Як вже зазначалося у розділі 1.1.2. цього посібника, стаття 212-15 КУпАП не передбачає більш суворе стягнення за повторне порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії. Проте повторне вчинення однорідного правопорушення протягом року, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, або вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення, є відповідно до ч. 1 ст. 35 КУпАП обставиною, що обтяжує адміністративну відповідальність і має враховуватись судом при накладенні адміністративного стягнення. А форми протиправної поведінки за ст. 212-15 КУпАП можуть стосуватися, як порушення порядку надання, отримання внеску на користь політичної партії, так і порядку надання, отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації на виборах.

1.2. Огляд судової практики



1.2.1. Огляд судової практики щодо адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-15 КУпАП

У посібнику здійснено огляд судової практики з розгляду справ у сфері політичного фінансування, передбачених ст. 212-15 КУпАП, за період від початку імплементації реформи до сьогодні.

У категорії справ щодо порушень, передбачених ст. 212-15 КУпАП, контролюючим органом за три роки (2018-2020 рр.) було складено та направлено до судових органів **1111 протоколів** про адміністративні правопорушення³⁴.

Таблиця 10. «Кількість складених уповноваженими особами НАЗК протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП»

Рік	За порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії (її місцевої організації)	За порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації	За порушення встановленого порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії	Всього складено протоколів за рік:
2018 рік	206	0	0	206
2019 рік	697	205	0	902
2020 рік	3	0	0	3
Всього:	906	205	0	1111

У цій категорії справ сформувалась неоднозначна судова практика щодо таких питань:

³⁴ Інформацію про кількість складених НАЗК протоколів за ст. 212-15 КУпАП отримано від НАЗК на запит щодо отримання публічної інформації від 2 квітня 2021 року.



Визначення територіальної підсудності та місця розгляду справи про адміністративне правопорушення

Відповідно до ст. 276 КУпАП за загальним правилом справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Оскільки для справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, іншого місця розгляду справи, ні Кодексом, ні законами України не встановлено, то відповідно діє загальне правило.

Але деякі суди по-різному визначають місце вчинення правопорушення та відповідно підсудність справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП. Це пов'язано з тим, що буває складно дати відповідь на питання, де саме було вчинено таке правопорушення.

В більшості випадків місцем вчинення правопорушення суди визначають місце реєстрації або місцезнаходження особи, яка надала/отримала незаконний внесок. Таким правилом зазвичай керуються і уповноважені особи НАЗК, які складають відповідні протоколи про адміністративні правопорушення та надсилають їх судам.

Наприклад, справа №362/6986/19³⁵ щодо порушення встановленого законом порядку надання ПСП «Агрофірма «Світанок» та ПАТ «Саливонківський цукровий завод» внесків на користь політичної партії «Українська стратегія Гройсмана» розглядалася Васильківським міськрайонним судом Київської області, оскільки місцезнаходженням вищевказаних підприємств є Київська обл., Васильківський р-н, село Ковалівка.

В той же час, є й інші підходи. У справі № 521/19916/18 суди два рази перенаправляли матеріали у зв'язку з порушенням вимог територіальної підсудності. Протокол про адміністративне правопорушення від 25.07.2018 № 50-22/162 щодо порушення порядку надання внеску на підтримку Київської міської організації політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» (ЄДРПОУ 38558365) було надіслано НАЗК до Солом'янського районного суду міста Києва за місцем реєстрації особи, яка здійснила внесок. Солом'янський районний суд міста Києва постановою від 24 жовтня 2018 року³⁶ встановив: «що адміністративне правопорушення, вчинення якого інкримінується ОСОБА_3, закінчене за місцем знаходження Київської міської організації політичної партії «Об'єднання «Самопоміч» (ЄДРПОУ 38558365) за адресою: м. Київ, вул. Іллінська, 8». У зв'язку із цим вищезазначену справу про адміністративне правопорушення направлено до Подільського районного суду м. Києва. В той же час, Подільський районний суд м. Києва у постанові від 03 січня 2019 року³⁷ у цій справі вважав, що місцем вчинення адміністративного правопорушення є «відділення №18 Публічного акціонерного товариства «Банк Восток» розташоване за адресою: м. Київ, бульвар Лесі Українки, 26, оскільки до вказаного відділення банку було надіслано платіжне доручення та вказане відділення територіально відноситься до Печерського району м. Києва». У зв'язку із цим адміністративний матеріал у справі № 521/19916/18 було повернуто до НАЗК для подальшого направлення до належного суду.

35 Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 23 березня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88793466>

36 Постанова Солом'янського районного суду міста Києва від 24 жовтня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77523507>

37 Постанова Подільського районного суду м. Києва від 03 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79881926>

У справі № 754/3223/19 щодо порушення порядку надання внеску на підтримку політичної партії «За конкретні справи», яка розглядалася Солом'янським районним судом м. Києва, захисник подав до суду клопотання про передачу протоколу про адміністративне правопорушення до іншого суду за територіальною підсудністю, оскільки «перерахування коштів ОСОБА_1 19.09.2018 року на підтримку діяльності ПП «За конкретні справи» відбувалось через банківське відділення на той час ПАТ «Укрсоцбанк» (на даний момент повний правонаступник останнього ПАТ «Альфа-Банк») за адресою вул. Братиславська 11 в Дніпровському районі м. Києва». В той же час, Солом'янський районний суд м. Києва у постанові від 03 лютого 2020 року³⁸ не погодився «з думкою захисника в частині передачі справи до Дніпровського районного суду м. Києва, оскільки вул. Братиславська 11 знаходиться у Деснянського районі м. Києва». Відповідно дана справа була перенаправлена для розгляду до Деснянського районного суду м. Києва». Водночас Деснянський районний суд м. Києва, який отримав вищевказані матеріали, постановою від 7 лютого 2020 року у справі № 754/2025/20³⁹, зазначив, що місце вчинення адміністративного правопорушення за адресою: м. Київ, вул. Братиславська 11 відноситься до територіальності Дніпровського району м. Києва і тому вказана справа підлягає направленню за підсудністю до Дніпровського районного суду м. Києва.



Водночас, на нашу думку, правильною є позиція, коли справа щодо порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії або фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації розглядається за місцем реєстрації фізичної особи або місцезнаходженням юридичної особи, які відповідно надали або отримали цю підтримку. На сьогодні, ст. 14 Закону України «Про політичні партії в Україні» дозволяє особам здійснювати внески на підтримку партій за допомогою онлайн платіжних систем за умови, що при здійсненні такої операції забезпечена можливість ідентифікації фізичної особи. Разом з тим, контролюючий орган, який уповноважений на складання протоколів за ці порушення (НАЗК), не є правоохоронним органом та не має можливостей і доступу для встановлення місця знаходження особи під час надання або отримання «незаконного» внеску або фінансової підтримки. Це призводить до можливостей для недобросовісних суб'єктів маніпулювати законом. Водночас дотримання судами позиції при визначенні підсудності щодо розгляду справ «за місцем реєстрації фізичної особи або місцезнаходженням юридичної особи, які надали або отримали незаконний внесок» сприятиме захисту прав, свобод і законних інтересів особи, яка притягається до відповідальності (завчасне отримання судової повістки про місце і час розгляду справи, більші можливості щодо особистої явки в судові засідання тощо).

В той же час, з метою уникнення в подальшому спорів щодо підсудності, забезпечення дотримання принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом є необхідність у встановленні більш чітких правил про підсудність, які будуть сприяти швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративних справ.

38 Постанова Солом'янського районного суду міста Києва від 03 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87358354>

39 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 7 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90612906>



Наявність/відсутність складу адміністративного правопорушення при вчиненні правопорушення з необережності

Стаття 9 КУпАП передбачає, що адміністративне правопорушення може вчинятися умисно або з необережності. На практиці вчиненням умисно вважається адміністративне правопорушення, на яке порушник йде свідомо, тобто має намір поступити протиправно, або знає, що діє протиправно, але свідомо це допускає (наприклад, фізична особа знає, що кошти на підтримку партії можуть надаватися лише через банківські операції, але надає їх готівкою). Адміністративне правопорушення вважається вчиненням з необережності, якщо особа не мала наміру поступити протиправно або навіть не знала, що діє протиправно (наприклад, громадянин України перерахував кошти партії, не знаючи, що в нього був податковий борг⁴⁰). Відповідно до ст. 280 КУпАП орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати, зокрема, чи винна особа у вчиненні адміністративного правопорушення.

Проте окремі суди вважали, що притягнення особи до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП, можливе лише при наявності у такої особи вини у формі умислу. А вчинення правопорушення з необережності, свідчить про відсутність суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення та, відповідно, відсутність в діях особи складу правопорушення.

Так, у постанові Комінтернівського районного суду Одеської області від 13 січня 2020 року по справі № 504/4121/19⁴¹ щодо надання внесків на підтримку політичної партії «Слуга народу» особою, яка мала податковий борг, провадження у справі про притягнення цієї особи до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП було закрито за відсутності складу та події адміністративного правопорушення (п. 1 ст. 247 КУпАП). При цьому суд зазначив: «що відсутні будь які докази, які б свідчили про обізнаність ОСОБА_1 про існування податкового боргу, через що, суд приходить до висновку, в діях ОСОБА_1 відсутня суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП, яка характеризується наявністю вини у формі прямого умислу, а відповідальність настає лише за умови, що особа усвідомлювала протиправний характер своїх дій і мала прямий умисел».

Аналогічна позиція викладена також у постановках судів по справам № 161/20855/19 (постанова Луцького міськрайонного суду від 27 січня 2020 року⁴²), № 212/10201/19 (постанова Жовтневого районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 04 лютого 2020 року⁴³), № 760/4631/19-п (постанова Печерського районного суду м. Києва від 25 травня 2020 року⁴⁴).

40 Обмеження щодо заборони особам, які мають непогашений податковий борг, надавати внески на підтримку партії було скасовано Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції».

41 Постанова Комінтернівського районного суду Одеської області від 13 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87636700>

42 Постанова Луцького міськрайонного суду від 27 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87215974>

43 Постанова Жовтневого районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 04 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87336725>

44 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 25 травня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90681516>



Проблематика цього питання у справах щодо порушення правил здійснення фінансової (матеріальної) підтримки передвиборної агітації на загальнодержавних виборах у 2019 році досліджувалася у Звіті щодо застосування санкцій за порушення правил фінансування передвиборної агітації на виборах 2019 року: оцінка ефективності⁴⁵.

Враховуючи вищевикладене та з огляду на велику кількість справ з подібною правовою позицією щодо відсутності складу правопорушення при вчиненні його з необережності, правове регулювання питань урахування форми вини при притягненні до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП потребує удосконалення.

Обчислення строків накладення адміністративного стягнення

За загальним правилом для справ про адміністративні правопорушення підвідомчих судам обчислення строків накладення стягнення починається з дня вчинення правопорушення. Проте, ч. 4 ст. 38 КУпАП для справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, встановлює початок обчислення строків накладення адміністративного стягнення з дня виявлення таких правопорушень.

Проте суди та уповноважені особи НАЗК подекуди по-різному визначали день виявлення правопорушення, зокрема як: дата складення акту про проведення аналізу звіту політичної партії чи складення протоколу про адміністративне правопорушення, дата отримання НАЗК листа від Державної фіскальної служби України щодо наявності у особи податкового боргу або дата отримання уповноваженою особою НАЗК витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

В протоколах про адміністративні правопорушення, складених уповноваженими особами НАЗК за порушення ст. 212-15 КУпАП, днем виявлення правопорушення, зазвичай зазначається, дата складення акту про проведення аналізу звіту політичної партії. Відповідно до Розділу III. Положення про аналіз звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням НАЗК від 08.09.2016 № 26 та зареєстрованого в Мінюсті 19 вересня 2016 року за № 1264/29394⁴⁶, під час проведення аналізу звітів посадова особа самостійного структурного підрозділу апарату Національного агентства, до повноважень якої віднесено проведення аналізу звітів політичних партій, заповнює (складає) акт про проведення аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. В Акті зазначаються встановлені під час аналізу звітів факти про наявність або відсутність порушень, вжиті заходи щодо їх перевірки (зокрема направлення листів, запитів) та підсумовується результат аналізу.

45 Застосування санкцій за порушення правил фінансування передвиборної агітації на виборах 2019 року: оцінка ефективності. Міжнародна фундація виборчих систем, квітень 2021. С. 24 URL: <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2021/04/IFES-Ukraine-2019-Campaign-finance-sanctions-report-v1-2021-04-23-Ukr.pdf>

46 Це рішення втрапить чинність з дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.



Така позиція застосована, наприклад, Жовківським районним судом Львівської області у постанові від 03 січня 2020 року у справі № 444/3228/19⁴⁷: «як вбачається з протоколу про адміністративне правопорушення № 50-25/1160 від 26.11.2019 року, датою вчинення правопорушення є 19.06.2019 (дата надання внеску) та день виявлення правопорушення є 27.09.2019 (дата складання Акту про проведення аналізу Звіту Партії)». Аналогічна позиція суду відображена у постанові Снятинського районного суду від 09 січня 2020 року по справі № 351/2754/19⁴⁸, постанові Солом'янського районного суду м. Києва від 13 січня 2020 року по справі № 760/31903/19⁴⁹, постанові Сокальського районного суду Львівської області від 30 квітня 2020 року по справі № 454/3435/19⁵⁰.

В той же час, у справі № 752/20360/19 Голосіївський районний суд м. Києва в постанові від 24 грудня 2019 року⁵¹ визначив днем виявлення правопорушення – дату складення протоколу про адміністративне правопорушення: «з матеріалів справи, а саме з протоколу про адміністративне правопорушення № 50-25/977 від 16.09.2019 року вбачається, що адміністративне правопорушення було вчинено 01.07.2019 року та виявлене 16.09.2019 року».

Однак, у справі № 642/8137/19 щодо порушення порядку надання грошового внеску на користь політичної партії «Розвиток» Ленінський районний суд м. Харкова в постанові від 10 січня 2020 року⁵² встановив, що «датою виявлення вищевказаного правопорушення за ст. 212-15 КУпАП, слід вважати не дату складання акту про проведення аналізу звіту, а саме дату отримання НАЗК листа-відповіді ДФС України про наявність в ОСОБА_1 податкового боргу, тобто 28.08.2019, оскільки саме за наявності відомостей про податковий борг, який рахується за ОСОБА_1 і виявлено подію та склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП».

Аналогічної позиції дотримувалися суди у постановках по справам № 638/18507/19 (постанова Дзержинського районного суду міста Харкова від 16 січня 2020 року⁵³), № 628/3739/19 (постанова Куп'янського міськрайонного суду Харківської області 27 січня 2020 року⁵⁴) тощо.

Водночас аналіз судової практики по цій категорії справ свідчить і про існування інших підходів суддів до визначення дня виявлення правопорушення. Так, зокрема, у постанові Козельщинського районного суду Полтавської області від 08 червня 2017 року по спра-

47 Постанова Жовківського районного суду Львівської області від 03 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87066813>

48 Постанова постанові Снятинського районного суду від 09 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86862201>

49 Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 13 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93762183>

50 Постанова Сокальського районного суду Львівської області від 30 квітня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89046861>

51 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 24 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86670751>

52 Постанова Ленінського районного суду м. Харкова від 10 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86831601>

53 Постанова Дзержинського районного суду міста Харкова від 16 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86981410>

54 Постанова Куп'янського міськрайонного суду Харківської області 27 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87162282>

ві № 533/589/17⁵⁵ (щодо порушення порядку надання внеску на користь Полтавської обласної партійної організації Аграрної Партії України товариством «Агрофірма «Добробут», кінцевим бенефіціарним власником якого був іноземець) зазначено, що датою виявлення порушення уповноваженою особою НАЗК, є не дата складення Акту про проведення Аналізу звіту, як зазначено в протоколі про адміністративне правопорушення, а дата отримання витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.



Неоднакові підходи до визначення суддями моменту виявлення правопорушення негативно впливають на ефективність правосуддя в цілому, оскільки від цього залежить подальше обрахування строку накладення стягнення.

Водночас, на нашу думку, складання адміністративного протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-15 КУпАП, є окремою процесуальною дією, вчиненою на підставі виявленого факту порушення. А факт виявлення порушення – це окрема подія, яка завжди передує складанню протоколу про вчинення порушення. Відтак моментом виявлення правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП, є суб'єктивний момент отримання уповноваженою (на складання протоколів) особою НАЗК інформації про таке порушення, тобто час надходження повідомлення від інших органів/осіб про вчинення особою порушення або інформації, яка підтверджує, що особа вчинила порушення.

Строки накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтями 212-15 КУпАП змінювалися. Так, в редакції КУпАП до 19.04.2020 року стягнення могло бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.



Як свідчать результати аналізу судової практики понад чверть адміністративних справ цієї категорії закривалися судами як раз через закінчення строку накладення адміністративного стягнення. Ця проблема, з однієї сторони, була викликана дуже короткими строками накладення адміністративного стягнення, встановленими законодавцем, що вимагало від органів, які беруть участь у притягненні порушників до відповідальності дуже швидких та якісних дій. З іншої сторони, іноді спостерігалося необґрунтоване затягування строків зі сторони контролюючого органу та судів під час виконання своїх повноважень.

Зокрема, є випадки, коли протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, складалися уповноваженими особами НАЗК через значний проміжок часу після виявлення правопорушення.

55 Постанова Козельщинського районного суду Полтавської області від 08 червня 2017 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/67000608>



Наприклад, з постанови Вінницького міського суду Вінницької області від 08 січня 2020 року у справі № 127/33376/19⁵⁶ вбачається, що протокол про адміністративне правопорушення № 50-25/1159 був складений 26.11.2019 року, в той час, як виявлене це правопорушення було ще 27.09.2019 року, тобто аж через 60 днів з дня виявлення цього правопорушення.

Деколи протоколи та додані до них матеріали потрапляли до суду через тривалий проміжок часу з моменту їх складення уповноваженими особами НАЗК. При цьому ч. 26 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» передбачає, що НАЗК повинно у п'ятиденний строк з дня виявлення ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної відповідальності, письмово повідомляти про це органи, уповноважені забезпечити притягнення до такої відповідальності, та надсилати їм матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення. Водночас протокол про адміністративне правопорушення № 50-25/1155, складений 25.11.2019 року, був направлений до Московського районного суду м. Харкова лише 18.12.2019 року⁵⁷, тобто через 23 дні та надійшов на адресу суду 23.12.2019 року (постанова Московського районного суду м. Харкова від 13 січня 2020 року у справі № 643/21631/19⁵⁸). А протокол про адміністративне правопорушення № 50-25/1159 від 26.11.2019 року у вищевказаній справі № 127/33376/19 направлений НАЗК до Вінницького міського суду Вінницької області через 13 днів з дня складення, тобто 09.12.2019 року.

Іншою причиною закінчення строків накладення адміністративного стягнення за порушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, можна назвати не дотримання строків розгляду справ судами. За загальним правилом справи про адміністративні правопорушення повинні розглядатися у 15-денний строк з дня одержання судом протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. В той же час, положення ч. 4 ст. 277 КУпАП передбачають, що справи про адміністративні правопорушення за ст. 212-15 КУпАП, повинні розглядатися судом у 3-денний строк з дня їх одержання. Але аналіз судової практики показує, що суди не дотримуються як 3-денного строку, встановленого для цієї категорії справ, так і загальних строків розгляду справ.

З постанови Солом'янського районного суду м. Києва від 13 січня 2020 року по справі № 760/31903/19⁵⁹ вбачається, що протокол про адміністративне правопорушення №50-25/1083 від 13.11.2019 року, який направлений НАЗК до суду 19.11.2019 року⁶⁰ був розглянутий судом лише 13.01.2020 року. А протокол про адміністративне правопорушення №50-25/949 від 09.09.2019 року, що направлений до суду НАЗК 13.09.2019 року⁶¹, розглянутий Подільським районним судом м. Києва лише 09 січня 2020 року (справа

56 Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 08 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86778867>

57 Інформацію про дату направлення НАЗК протоколу про адміністративне правопорушення № 50-25/1155 від 25.11.2019 року до суду отримано від НАЗК у відповідь на запит щодо отримання публічної інформації від 12 квітня 2021 року.

58 Постанова Московського районного суду м. Харкова від 13 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86869330>

59 Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 13 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93762183>

60 Інформацію про дату направлення НАЗК протоколу про адміністративне правопорушення №50-25/1083 від 13.11.2019 року до суду отримано від НАЗК на запит щодо отримання публічної інформації від 12 квітня 2021 року.

61 Інформацію про дату направлення НАЗК протоколу про адміністративне правопорушення №50-25/949 від 09.09.2019 року до суду отримано від НАЗК у відповідь на запит щодо отримання публічної інформації від 12 квітня 2021 року.



№ 758/11958/19⁶²), тобто через 118 днів з дня відправлення.



Важливо наголосити, що при підготовці та складанні протоколів, направлення матеріалів контролюючими органами до судів та розгляду справ зазначеної категорії судами, вкрай важлива оперативність та дисципліна дотримання встановлених законодавством строків, оскільки відповідно до п. 7 ст. 247 КУпАП закінчення на момент розгляду справи строків, передбачених ст. 38 КУпАП, є обставиною, що виключає провадження в такій справі, і, як наслідок, воно має бути закрите. Так, за три роки (2018-2020 р.)⁶³ через пропущення строку накладення адміністративного стягнення **314 осіб** змогли уникнути адміністративної відповідальності за порушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП.

Таблиця 11. «Інформація про кількість закритих проваджень за ст. 212-15 КУпАП у зв'язку із закінченням строку для притягнення до адміністративної відповідальності»

Рік	Наявна інформація про прийняті судами рішення за ст. 212-15 КУпАП	З них: закрито провадження у зв'язку з закінченням строку для притягнення
2018 рік	138	36 (або 26 %)
2019 рік	853	277 (або 32 %)
2020 рік	3	1 (або 33 %)
Всього:	994	314 (або 32 %)

19 квітня 2020 року набули чинності зміни внесені до ст. 38 КУпАП Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель»⁶⁴, які передбачають, що стягнення за порушення ст. 212-15 КУпАП може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Проте суди по-різному застосовують ці положення. У справі № 441/1044/20 щодо порушення юридичною особою, кінцевим бенефіціарним власником якої є іноземець, встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії «Об'єднання Самопоміч», Городоцький районний суд Львівської області постановою від 31 серпня 2020 року⁶⁵ визнав особу винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП, та наклав адміністративне стягнення. При тому, що незаконний внесок був перерахований

62 Постанова Подільського районного суду м. Києва від 09 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88043720>

63 Інформацію про кількість прийнятих судами рішень за ст. 212-15 КУпАП отримано від НАЗК у відповідь на запит щодо отримання публічної інформації від 2 квітня 2021 року.

64 Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>

65 Постанова Городоцького районного суду Львівської області від 31 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91263107>



на поточний рахунок партії ще 18.12.2019 року, а саме порушення виявлене контролюючим органом 07.02.2020 року, суд при розгляді справи 31 серпня 2020 року застосував норму ст. 38 КУпАП (щодо строків накладення стягнення) в редакції від 19.04.2020 року, обґрунтовуючи свою позицію наступним чином: «Акти, що встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили не мають і можуть застосовуватися лише щодо діянь, учинених після вступу цих актів у законну силу. Норми, що пом'якшують або скасовують відповідальність, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, учинені до набуття такими нормами чинності (ч. 2 ст. 8 КУпАП). Між тим, назване правило і виняток з нього (про дію актів у часі) поширюються тільки на матеріальні норми адміністративного права. Щодо процесуальних норм питання вирішується інакше: провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на підставі законодавства, що діє не під час учинення, а під час і за місцем розгляду справи. (ч. 3 ст. 8 КУпАП). Отже, якщо особа вчинила правопорушення, коли діяли одні процесуальні норми, а справа розглядається пізніше, коли вже набули чинності нові процесуальні правила, провадження має бути проведене відповідно до нових норм».

Однак, Львівським апеляційним судом 07 жовтня 2020 року⁶⁶ постанову судді Городецького районного суду Львівської області від 31.08.2020 року було скасовано, а провадження у справі № 441/1044/20 закрито у зв'язку з закінченням на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 КУпАП. При цьому суд зазначив, що «згідно з ч. 1 ст. 8 КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення. На час вчинення ОСОБА_1 адміністративного правопорушення (18.12.2019), а також на момент його виявлення (07.04.2020) ст. 38 КУпАП діяла в редакції Закону №2293-VIII від 27.02.2018. Тобто строк накладення адміністративного стягнення за ст. 212-15 КУпАП складав три місяці з дня його виявлення». Також апеляційний суд зауважив, що посилання судді першої інстанції на ч. 3 ст. 8 КУпАП при застосуванні ст. 38 КУпАП, є помилковим, оскільки дана норма закону є матеріальною нормою, і встановлює не процесуальні строки розгляду справ, а строки накладення адміністративного стягнення.

В той же час, Шевченківський районний суд м. Києва, вирішуючи 30 квітня 2020 року справу № 761/21690/19⁶⁷ щодо порушення особою порядку надання 16.12.2018 року спонсорського внеску на користь політичної партії «УДАР», послався на ч. 3 ст. 38 КУпАП в редакції Закону № 2293-VIII від 27.02.2018 року (що була чинна на момент вчинення правопорушення).



Варто підкреслити, що адміністративна відповідальність реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень, у строки встановлені ст. 38 КУпАП. Відтак суди не повинні застосовувати положення ст. 38 КУпАП прийняті в новій редакції до правовідносин, які виникли до цього.

66 Постанова Львівського апеляційного суду від 07 жовтня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92244426>

67 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 30 квітня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90200167>



Застосування адміністративних стягнень

Стягнення за адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212–15 КУпАП, судами накладаються, зазвичай, в межах санкцій установлених для цієї категорії порушень, тобто, це штраф для громадян від 1190 до 1700 грн, а для посадових осіб – від 1700 до 2210 грн з конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму, наданої або отриманої з порушенням закону.

У справі № 753/20864/18 щодо порушення встановленого законом порядку надання внеску на користь політичної партії «Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість» постановою Дарницького районного суду м. Києва від 07 грудня 2018 року⁶⁸ громадянина–порушника було визнано винним та накладено на нього штраф у розмірі 1190 грн, тобто найменший з потенційно можливих згідно з цією статтею, «з конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії «Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість» у розмірі 31 400 грн, який був здійснений на поточний рахунок партії». В іншій справі № 441/1044/20 постановою Городоцького районного суду Львівської області від 31 серпня 2020 року⁶⁹ посадовій особі ТОВ «ТБ ФРУТ КАПІТАЛ» (керівнику) було призначено найнижчий штраф з можливих для посадових осіб у розмірі 1700 грн з конфіскацією суми внеску.

Проте були випадки, коли суди призначали штраф, розмір якого перевищував мінімально встановлену законом межу, наприклад, у справі № 372/4241/19 (постанова Обухівського районного суду Київської області від 04 лютого 2020 року⁷⁰), було застосовано санкцію у виді штрафу в розмірі 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян: «враховуючи характер скоєного, особу правопорушника, ступінь вини, відсутність обтяжуючих відповідальність обставин, матеріали справи, та те, що тяжких наслідків не настало, суд дійшов висновку, що на правопорушника має бути накладено стягнення у виді штрафу в розмірі 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 1360 грн». Водночас, конфіскація суми внеску наданого на підтримку політичної партії «Сила людей» – не застосована.

Зустрічається ще низка рішень судів, коли при накладенні на винного адміністративного стягнення у виді штрафу конфіскацію внеску, який було отримано / надано з порушенням вимог закону, не було застосовано. Зокрема, у постановках судів по справах № 361/8016/18 (постанова Броварського міськрайонного суду Київської області від 15 січня 2019 року⁷¹ – не конфісковано внесок у сумі 14 999 грн, наданий на користь політичної партії «За життя»), № 953/24180/19 (постанова Київського районного суду м. Харкова від 09 січня 2020 року⁷² – не конфісковано внесок у сумі 149 000 грн, наданий на користь політичної партії «Партія Шарія»).

68 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 07 грудня 2018 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/78595257>

69 Постановою Городоцького районного суду Львівської області від 31 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91263107>

70 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 04 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87343921>

71 Постанова Броварського міськрайонного суду Київської області від 15 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79294222>

72 Постанова Київського районного суду м. Харкова від 09 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86831329>



Крім того, довгий час залишалося невизначеним питання чи підлягає застосуванню санкція «конфіскація суми внеску» у разі визнання особи винною в порушенні встановленого законом порядку надання або отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації на різних типах виборів, так як санкція ст. 212-15 КУпАП цього чітко не встановлювала.

Відповідно практика застосування судами цієї санкції у справах про порушення порядку надання або отримання внесків для здійснення передвиборної агітації під час виборчих кампаній дуже різна. В більшості справ цієї категорії суди таку санкцію не застосовували, обмежуючись лише штрафом, наприклад, у справах № 280/776/19 щодо порушення порядку надання добровільного внеску на накопичувальний рахунок виборчого фонду кандидата на пост Президента України у сумі 148 000 грн (постанова Коростишівського районного суду Житомирської області від 16 травня 2019 року⁷³), № 149/2283/19 щодо порушення порядку надання добровільного внеску на поточний рахунок виборчого фонду кандидата в народні депутати України у сумі 36 000 грн (постанова Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 13 вересня 2019 року⁷⁴). За результатами моніторингу справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, у Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДРСР) було виявлено три справи щодо притягнення осіб до відповідальності за порушення порядку надання підтримки на президентських виборах 2019 року, коли судами I інстанції таку санкцію як конфіскація суми незаконного внеску було застосовано. У справі № 463/4209/19 постановою Личаківського районного суду м. Львова від 10 червня 2019 року⁷⁵ особу було визнано винною та застосовано до неї «адміністративне стягнення у виді штрафу у розмірі 1190 грн з конфіскацією на користь держави наданої в порушення вимог закону суми добровільного внеску в розмірі 10000 грн». По справам № 127/13913/19 (постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 06 червня 2019 року⁷⁶) та № 372/1633/19 (постанова Обухівського районного суду Київської області від 11 червня 2019 року⁷⁷) до винних осіб, окрім штрафу, було застосовано конфіскацію суми внеску на підтримку політичної партії, наданої з порушенням закону, в сумі 137 500 грн та 140 500 грн відповідно.

Усі зазначені постанови були оскаржені в апеляційному порядку. З них, постанова Обухівського районного суду Київської області від 11.06.2019 року у справі № 372/1633/19 залишена без змін постановою Київського апеляційного суду від 11 жовтня 2019 року⁷⁸. В інших двох справах, рішення судів I інстанції скасовано, провадження у справі № 463/4209/19⁷⁹ закрито у зв'язку з закінченням на момент розгляду строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП, а провадження у справі № 127/13913/19⁸⁰ закрито

73 Постанова Коростишівського районного суду Житомирської області від 16 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81763257>

74 Постанова Хмельницького міськрайонного суду Вінницької області від 13 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84275946>

75 Постанова Личаківського районного суду м. Львова від 10 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82385945>

76 Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 06 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82249852>

77 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 11 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82321501>

78 Постанова Київського апеляційного суду від 11 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85110064>

79 Постанова Львівського апеляційного суду від 31 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83397523>

80 Постанова Вінницького апеляційного суду від 22 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83199981>



то у зв'язку з відсутністю в діях особи складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 212-15 КУпАП.

23.07.2020 року набули чинності зміни до санкції ст. 212-15 КУпАП⁸¹, якими передбачається застосування «конфіскації фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму, наданої або отриманої з порушенням закону». Проте проаналізувати судову практику в цій категорії справ після набуття чинності вищевказаних змін не вдалося, оскільки в ЄДРСР не виявлено жодного рішення щодо порушення порядку надання або отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації, вчиненого після 23.07.2020 року.



На нашу думку, при визначенні необхідності застосування такого стягнення як конфіскація, судді повинні відповідно до ст. 280 КУпАП з'ясовувати *«інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи»*. Такими обставинами, зокрема, є інформація про «незаконний внесок на підтримку політичної партії» або «фінансову (матеріальну) підтримку для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму». Якщо політичною партію або її місцевою організацією на виконання вимог ч. 6 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» такий «незаконний внесок» було повернуто особі, яка його внесла і яка притягається до відповідальності за порушення ст. 212-15 КУпАП, то суди мають застосовувати «конфіскацію суми внеску на підтримку політичної партії, наданої з порушенням закону». Якщо ж «незаконний внесок на підтримку партії» залишився у партії або її місцевої організації, то «конфіскація суми внеску на підтримку політичної партії, отриманої з порушенням закону» має застосовуватися при притягненні до відповідальності уповноваженої особи партії або її місцевої організації за порушення встановленого порядку отримання внеску. У разі якщо «незаконна фінансова (матеріальна) підтримка для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму» повернута відповідно до вимог ВКУ розпорядником рахунку виборчого фонду до бюджету, то при притягненні до відповідальності за порушення ст. 212-15 КУпАП особи, яка надала таку підтримку, конфіскація не має застосовуватися. Проте у жодному з проаналізованих вище судових рішень суди не з'ясовували обставини, які стосуються «знаходження» наданого або отриманого внеску чи фінансової (матеріальної) підтримки.

Звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення

Відповідно до ст. 22 КУпАП орган, уповноважений вирішувати справу, при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням.

Проте законодавство не визначає поняття малозначності вчиненого правопорушення, критеріїв його застосування та ознак малозначного правопорушення. Тому судді на власний розсуд вирішують у кожному конкретному випадку чи є вчинене діяння малозначним.

81 Зміни до ст. 212-15 КУпАП внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020 року № 805-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>



Обставинами, які на думку суддів, свідчать про малозначність діяння у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУАП, є: особа раніше не притягалась до адміністративної відповідальності; будь-якої шкоди в результаті вчинення правопорушення не заподіяно; від цих дій не наступило негативних наслідків суспільним або державним інтересам, правам та свободам інших осіб; щире каяття особи-порушника; партією повернуто незаконний внесок; невеликий розмір податкового боргу у особи, яка надала внесок; особа відразу сплатила податковий борг тощо.

Моніторинг ЄДРСР показав, що судді не часто звільняють правопорушників від адміністративної відповідальності через малозначність вчиненого діяння в цій категорії справ. Це, зокрема, справи № 676/8132/18 (постанова Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 09 січня 2019 року⁸²), № 168/76/19 (постанова Старовижівського районного суду Волинської області від 06 березня 2019 року⁸³), № 369/2999/19 (постанова Києво-Святошинського районного суду Київської області від 19 березня 2019 року⁸⁴).

У справі № 132/2079/19 Калинівський районний суд Вінницької області постановою від 04 вересня 2019 року⁸⁵ звільнив особу – порушника, який здійснив внесок на підтримку політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» у розмірі 149400 грн, маючи податковий борг у сумі 169,92 грн, від адміністративної відповідальності та обмежився усним зауваженням, виходячи з того: «що його наслідки не представляють суспільної небезпеки, не завдали або не здатні завдати значної шкоди суспільним або державним інтересам, правам та свободам інших осіб», а також, що закон не містить будь-яких застережень щодо неможливості застосування до окремих складів адміністративних правопорушень положень ст. 22 КУАП.

В іншій справі № 263/13528/19 щодо порушення особою порядку надання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації (особа надала внесок у сумі 75000 грн на рахунок передвиборчого фонду кандидата у народні депутати України, маючи податковий борг у розмірі 239,25 грн), Жовтневий районний суд міста Маріуполя Донецької області не зважив на щире каяття особи, невеликий податковий борг та прохання особи звільнити від адміністративної відповідальності за малозначністю, а постановою від 04 жовтня 2019 року⁸⁶ наклав на особу-порушника адміністративне стягнення у вигляді штрафу у розмірі 1190 грн. Однак, Донецький апеляційний суд постановою від 04 листопада 2019 року⁸⁷ скасував рішення суду I інстанції у цій справі, та врахувавши, що особа «вперше притягнута до адміністративної відповідальності, податковий борг погасив, скоєним проступком не нанесена скільки-небудь значна шкода суспільству, державі, тому за відсутністю у нього стійких антисуспільних установок, є підстави вважати, що не буде допускати у майбутньому подібне», звільнив особу від адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 212-15 КУАП, у зв'язку з малозначністю, обмежившись усним зауваженням.

82 Постанова Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 09 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79081203>

83 Постанова Старовижівського районного суду Волинської області від 06 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80377899>

84 Постанова Києво-Святошинського районного суду Київської області від 19 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86785818>

85 Постанова Калинівський районний суд Вінницької області від 04 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84126704>

86 Постанова Жовтневого районного суду міста Маріуполя Донецької області від 04 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84882105>

87 Постанова Донецького апеляційного суду від 04 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85503504>



В той же час, у справі № 285/1635/19 Новоград-Волинський міськрайонний суд Житомирської області постановою від 24 травня 2019 року⁸⁸ звільнив особу, яка надала внесок до виборчого фонду кандидата на пост Президента України на суму 105 000 грн, маючи податковий борг у розмірі 3468,10 грн, від адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 212-15 КУпАП, у зв'язку з малозначністю, обмежившись усним зауваженням. У цьому випадку суд врахував «особу порушника, яка щиро розкалася, її сімейний стан, наявність на утриманні двох неповнолітніх дітей, той факт, що особа до адміністративної відповідальності не притягувалася, негативних наслідків та матеріальної шкоди відданого діяння не настало, зокрема, податковий борг погасила».



Проведений аналіз засвідчив, що судді іноді застосовують пом'якшуючі обставини (щире розкаяння винного, відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення тощо) як критерій і підставу для звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю. Проте такий підхід навряд чи можна назвати правильним. Труднощі у застосуванні суддями статті 22 КУпАП виникають саме через законодавчу невизначеність та відсутність у законодавстві переліку або вказівок на ознаки, що дозволяють дійти висновку щодо малозначності правопорушення. Тому це положення потребує більш детального законодавчого врегулювання. Ми вбачали би доцільним, запропонувати в законодавстві такий підхід, що малозначним адміністративним правопорушенням за ст. 212-15 КУпАП слід вважати таке, коли разом з іншими обставинами враховується, що мінімальна санкція, передбачена у статті, перевищує розмір наданого або отриманого незаконного внеску на підтримку політичної партії або фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації. Тобто, якщо сума незаконного внеску (фінансової або матеріальної підтримки), не перевищує суми мінімального штрафу, передбаченого за правопорушення, то правопорушення може бути визнане малозначним.

Звільнення від адміністративної відповідальності при втраті чинності нормативного акта або його положень

Аналіз судових справ за 2018 та 2019 роки показує, що найбільш поширеним випадком порушення ст. 212-15 КУпАП було здійснення внесків на підтримку партій або надання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації до виборчих фондів фізичними або юридичними особами, які мали непогашений податковий борг (порушення п. 8 ч. 1 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» в редакції, що діяла до 16.01.2020 року).

Про це також свідчить інформація надана НАЗК щодо кількості складених протоколів за порушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП за 2018-2020 роки. Так, у 2018 році уповноважені особи НАЗК склали 206 протоколів, у 2019 році – 902, а у 2020 – лише 3 протоколи. Це пов'язано з тим, що 16.01.2020 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 року № 410-IX⁸⁹ (далі – Закон № 410-IX), яким було скасовано обмеження щодо здійснення вне-

88 Постанова Новоград-Волинського міськрайонного суду Житомирської області від 24 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81974110>

89 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 року № 410-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-20#Text>



сків на підтримку політичних партій фізичними та юридичними особами, які мають непогашений податковий борг. При цьому п. 3 Розділу II Прикінцевих та перехідних положень Закону № 410-IX передбачено, що «фізичні та юридичні особи, що порушили встановлені обмеження щодо здійснення внесків на підтримку політичних партій, передбачені пунктом 8 частини першої статті 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» в редакції, що діяла на день опублікування цього Закону, а також політичні партії, місцеві організації політичних партій, їх керівники, які порушили встановлені обмеження щодо порядку отримання таких внесків, звільняються від юридичної відповідальності. Розпочаті провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку надання або отримання внесків на підтримку політичних партій відповідно до обмежень, передбачених пунктом 8 частини першої статті 15 Закону України «Про політичні партії в Україні» в редакції, що діяла на день опублікування цього Закону, підлягають закриттю».

Крім цього, п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП встановлює, що провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю у разі скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність.

Так, правильною є практика, коли у справі № 757/15708/19-п щодо надання внеску на користь політичної партії «Всеукраїнське «Об'єднання «Батьківщина» особою, яка мала непогашений податковий борг, Печерський районний суд м. Києва постановою від 05 березня 2020 року⁹⁰ закрив провадження у справі у зв'язку з скасуванням акта, який встановлює адміністративну відповідальність. Аналогічна позиція дотримана у справах № 757/65243/19-п (постанова Печерського районного суду м. Києва від 10 серпня 2020 року⁹¹).

Проте суди не завжди звертали увагу на зміни у правовому регулюванні. Так, у справі № 362/7039/19 постановою Васильківського міськрайонного суду Київської області від 23 січня 2020 року⁹² фізичну особу, яка надала внесок на підтримку політичної партії «Рух нових сил Михайла Саакашвілі» у сумі 42000 грн, маючи непогашений податковий борг у розмірі 1879,78 грн, було визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення за ст. 212-15 КУпАП та піддано стягненню у вигляді штрафу у розмірі 1700 грн з конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії, наданої з порушенням закону в розмірі 42000 грн. Постановою Обухівського районного суду Київської області 04 лютого 2020 року у справі № 372/4241/19⁹³ було визнано винуватою фізичну особу, яка надала внесок на підтримку політичної партії «Сила людей» у сумі 42 000 грн, маючи при цьому податковий борг 6 171, 24 грн та накладено на неї адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 1360 грн. Інформацію щодо оскарження зазначених постанов в апеляційному порядку у ЄДРСР знайти не вдалося.

Також були випадки, коли суди, розглядаючи справи після 16.01.2021 року, не враховували зміни у чинному законодавстві, а закривали провадження у справах, зокрема, у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення. Це справи: № 466/10334/19

90 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 05 березня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88469830>

91 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 10 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91021033>

92 Постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 23 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87775549>

93 Постанова Обухівського районного суду Київської області 04 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87343921>



щодо надання особою, яка мала непогашений податковий борг, внеску у розмірі 146 000 грн на підтримку політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Свобода» (постанова Шевченківського районного суду м. Львова від 16 січня 2021 року⁹⁴), № 344/21112/19 щодо надання особою, яка мала непогашений податковий борг, внеску у розмірі 148 900 грн на підтримку політичної партії «Сила людей» (постанова Івано-Франківського міського суду від 21 січня 2021 року⁹⁵) та № 641/9723/19 щодо надання особою, яка мала непогашений податковий борг, внеску у розмірі 200 000 грн на підтримку політичної партії «Радикальна партія Олега Ляшка» (постанова Комінтернівського районного суду м. Харкова від 22 січня 2021 року⁹⁶).

У інших судових справах по цій категорії, розглянутих після 16.01.2020 року, суди зазначали про те, що акт, який встановлював адміністративну відповідальність скасований, проте провадження закривали з інших підстав. Так, у справі № 755/19204/19 щодо надання особою, яка мала непогашений податковий борг, внеску у розмірі 300 000 грн на підтримку політичної партії «Голос» (постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 20 січня 2020 року⁹⁷), справі № 758/15898/19 щодо надання особою, яка мала непогашений податковий борг, внеску у розмірі 500 000 грн на підтримку політичної партії «ГОЛОС» (постанова Подільського районного суду м. Києва від 16 січня 2020 року⁹⁸), справі № 212/10201/19 щодо надання особою, яка мала непогашений податковий борг, внеску у розмірі 600 000 грн на підтримку політичної партії «Опозиційна платформа – За життя» (постанова Жовтневого районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 04 лютого 2020 року⁹⁹) провадження були закриті на підставі п.1 ч.1 ст. 247 КУпАП (у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення).



Проте, на нашу думку, така практика є не зовсім правильною, оскільки КУпАП чітко передбачає закриття провадження саме у зв'язку зі скасуванням акта, який встановлює адміністративну відповідальність (п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП). І логічне тлумачення абз. 1 ст. 247 КУпАП дозволяє дійти висновку, що встановлення юридичного факту (а саме, що акт який встановлював адміністративну відповідальність скасований) є єдиною необхідною підставою для припинення будь-яких дій щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності і не потребує з'ясування будь-яких інших обставин.

- 94 Постанова Шевченківського районного суду м. Львова від 16 січня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86953083>
- 95 Постанова Івано-Франківського міського суду від 21 січня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87091926>
- 96 Постанова Комінтернівського районного суду м. Харкова від 22 січня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87068380>
- 97 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 20 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87263514>
- 98 Постанова Подільського районного суду м. Києва від 16 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87916415>
- 99 Постанова Жовтневого районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 04 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87336725>



Повернення матеріалів на дооформлення

У зв'язку з недоліками в оформленні адміністративних матеріалів уповноваженими особами НАЗК суди практикують повернення відповідних матеріалів контролюючому органу для належного дооформлення навіть на стадії апеляційного розгляду при перегляді судового рішення, яке прийняв суд першої інстанції після розгляду по суті. Такими недоліками були, зокрема, помилки в прізвищі особи, розбіжності у сумі коштів, які були перераховані як внесок, відсутність підпису уповноваженої особи, що склала протокол, відсутність підпису особи, що притягається до відповідальності.

У справі № 303/7346/18 Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області (постанова від 04 січня 2019 року¹⁰⁰) повернув справу про адміністративне правопорушення для належного оформлення до Департаменту з питань запобігання політичній корупції НАЗК у зв'язку з розбіжностями у сумі коштів, які були перераховані як внесок політичній партії «ВО «Батьківщина». При поверненні таких матеріалів суд послався на п. 12 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 11 від 17.10.2014 року «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення»¹⁰¹, де зазначається, що норми КУпАП не забороняють повернення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного без додержання вимог статті 256 цього Кодексу вмотивованою постановою суду для належного оформлення.

Аналогічна позиція суду висвітлена у справі № 361/8529/19 (постанова Броварського міськрайонного суду Київської області від 10 січня 2020 року¹⁰²), де суд додатково зауважив, що: «у разі коли протокол складено без додержання вимог законодавства, зокрема, вимог установлених ст. 256 КУпАП, суддя зобов'язаний своєю постановою повернути протокол відповідному органу, який його склав, для належного оформлення». А також в постанові Вінницького апеляційного суду від 16 серпня 2019 року¹⁰³ у справі № 127/16457/19, якою рішення Вінницького міського суду Вінницької області від 27.06.2019 року про притягнення особи до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП було скасовано, а протокол про адміністративне правопорушення № 50-25/661 від 29.05.2019 року, складений відносно цієї особи, повернуто до Департаменту з питань запобігання політичній корупції НАЗК для належного оформлення, як такий, що не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП.

У справі № 454/3435/19 Сокальський районний суд Львівської області (постановами суду від 24 грудня 2019 року¹⁰⁴ та від 31 січня 2020 року¹⁰⁵) повертав адміністративні матеріали до Департаменту з питань запобігання політичній корупції НАЗК для усунення недоліків, а саме вірного зазначення прізвища особи, яка притягається до адміністративної відпо-

100 Постанова Мукачівський міськрайонний суд Закарпатської області від 04 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79103469>

101 Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 11 від 17.10.2014 року «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14#Text>

102 Постанова Броварського міськрайонного суду Київської області від 10 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86820449>

103 Постанова Вінницького апеляційного суду від 16 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84281698>

104 Постанова Сокальського районного суду Львівської області від 24 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86608518>

105 Постанова Сокальського районного суду Львівської області від 31 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87278910>

відальності. При цьому суд посилався на приписи п. 24 Постанови Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 року № 14 «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»¹⁰⁶, де визнана правильною 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.

Слід зауважити, що вказані Постанови Пленуму мають рекомендаційний характер і не є джерелом права, а Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 року № 14 ще й стосується іншої категорії справ про адміністративні правопорушення.



Водночас норми ст. 284 КУпАП передбачають вичерпний перелік видів постанов, які можуть бути винесені відповідним органом (посадовою особою). Це постанови про: накладення адміністративного стягнення, або застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 КУпАП, або закриття справи. Аналогічно норми ч. 8 ст. 294 КУпАП, не передбачають за наслідками розгляду апеляційної скарги повернення матеріалів апеляційним судом на дооформлення органу, що склав протокол. Таким чином, ухвалення таких постанов, як направлення для усунення недоліків, належного дооформлення чи доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення, чинними нормами КУпАП взагалі не передбачено.

Таку позицію висловив також Верховний Суд України у підготовленому в 2018 році «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 Кодексу України про адміністративні правопорушення), та злочини проти виборчих прав і свобод (статті 157–160 Кримінального кодексу України)». Крім того, Верховний Суд України сформулював важливий висновок, що: «правильною слід вважати таку судову практику, коли у разі неналежно оформленого протоколу про адміністративне правопорушення (недотримання вимог статей 254, 256, 268 КпАП, зокрема відсутність даних на підтвердження складу адміністративного правопорушення) справа підлягає закриттю із звільненням особи від відповідальності (п. 1 ч. 1 ст. 247, ст. 284 КУпАП)».

Встановлення вини при закритті провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення

Аналіз судової практики у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, свідчить про неоднаковий підхід судів при вирішенні питання щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням, передбачених ч. 4 ст. 38 КУпАП, строків притягнення до адміністративної відповідальності.

¹⁰⁶ Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 року № 14 «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». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05#Text>



Так, у справі № 372/3538/19 постановою Обухівського районного суду Київської області від 26 листопада 2019 року¹⁰⁷ при закритті провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, особу щодо якої складено протокол за надання фінансової підтримки на поточний рахунок виборчого фонду кандидата в народні депутати України було визнано винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП. При цьому суд послався на рішення Європейського суду з прав людини від 25.08.1987 року у справі «Лутц проти Німеччини», де зазначається, що *«визнання вини особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, є обов'язковим навіть при закритті провадження у справі за строками давності»*. Водночас Івано-Франківський міський суд Івано-Франківської області в постанові від 10 січня 2020 року по справі № 344/21898/19¹⁰⁸, закриваючи провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення та визнаючи особу винною, обґрунтував це вимогами ст. 280 КУпАП, де передбачено, що *«орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати, зокрема, чи винна дана особа в його вчиненні»*. Аналогічна позиція викладена в постанові Коростишівського районного суду Житомирської області від 13 червня 2019 року по справі № 289/727/19¹⁰⁹.

В той же час, діаметрально протилежний підхід застосовано у постановках суду по справах № 641/9723/19 та № 346/5961/19. Так, Комінтернівський районний суд м. Харкова у постанові від 22 січня 2020 року по справі № 641/9723/19¹¹⁰ та Коломийський міськрайонний суд Івано-Франківської області у постанові від 30 січня 2020 року по справі № 346/5961/19¹¹¹ зазначили, що: *«стаття 247 КУпАП, чітко передбачає, що закінчення строків накладення адміністративних стягнень є підставою, що виключає провадження у справі на будь-якій стадії. Після виключення провадження втрачається можливість здійснення будь-яких заходів, спрямованих на притягнення особи до адміністративної відповідальності. Це дає підстави стверджувати про відсутність у судді необхідності з'ясовувати і встановлювати вину чи невинуватість особи в постанові про закриття справи»*.

107 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 26 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86046126>

108 Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 10 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86831502>

109 Постанова Коростишівського районного суду Житомирської області від 13 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82384807>

110 Постанова Комінтернівського районного суду м. Харкова від 22 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87068380>

111 Постанова Коломийського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 30 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87464184>



Такі твердження суддів узгоджуються з узагальненим науково-консультативним висновком Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України (далі – Узагальнений висновок)¹¹². Зокрема, у вказаному Узагальненому висновку було наголошено на тому, що п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП 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. Тому 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, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. За правилами статті 284 КУпАП рішенням, що доводить вину особи, є постанова про накладення адміністративного стягнення або застосування заходів впливу, умовою якої є визначення вини.

Проте є обґрунтування і протилежної позиції – що при закритті справи за строками встановлення вини є необхідним, яка, зокрема, викладена в окремій думці¹¹³ до Узагальненого висновку члена Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України Гетманцева Д.О. Полягає вона в тому, що положення п.7 ч. 1 ст. 247 КУпАП необхідно застосовувати у взаємозв'язку із іншими нормами, а саме ст. 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення». Адміністративне стягнення накладається лише на винну особу. Звідси застосування ст. 38 КУпАП (застосування строків накладення адміністративного стягнення) повинно відбуватись лише у випадку встановлення вини особи у вчиненні правопорушення. Таким чином при відсутності вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення – немає підстав для закриття справи про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строків. Оскільки в такому випадку, законодавець передбачив іншу підставу для закриття провадження у справі – за відсутності події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП). Зважаючи, що для закриття провадження у зв'язку зі спливом строків для накладення адміністративного стягнення необхідним є встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення (винної дії чи бездіяльності), а також враховуючи, що ст. 280 КУпАП встановлює обов'язок при розгляді справ про адміністративні правопорушення з'ясовувати ряд обставин, в тому числі, чи винна особа в його вчиненні, суди мають достатні правові підстави для встановлення вини особи при закритті проваджень на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП.

Наявність діаметрально протилежних правових позицій судів щодо необхідності встановлення (не встановлення) вини при закритті провадження у зв'язку із закінченням строків на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення, свідчить, що це питання потребує більш чіткого врегулювання у законодавстві.

112 Узагальнений науково-консультативний висновок Науково-консультативної ради при ВАСУ. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/

113 Окрема думка члена Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України Гетманцева Д.О. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/



Розгляд справ про адміністративні правопорушення у разі неявки особи, яка притягається до відповідальності

Аналіз судових справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, засвідчив, що неявка в судове засідання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є однією з причин несвоєчасного вирішення судом справ у межах строку накладення адміністративних стягнень.

Відповідно до ст. 268 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадку, якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Ч. 1 ст. 277-2 КУпАП передбачає, що повістка вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, не пізніше як за три доби до дня розгляду справи в суді, в якій зазначаються дата і місце розгляду справи. У випадках коли особи, що притягаються до адміністративної відповідальності, не з'являються за отриманням судових повісток до відділень поштового зв'язку, повістки повертаються до суду із відміткою «за закінченням терміну зберігання». У такому випадку суди по різному підходять до питання розгляду справи за відсутності особи.

У деяких справах, суд відкладаючи розгляд справи декілька разів через неявку особи, потім таки розглядає її без участі особи. Так, у справі № 953/24180/19 (постанова Київського районного суду м. Харкова від 09 січня 2020 року¹¹⁴) суд зазначає, що «у судове засідання ОСОБА_1 двічі не з'явився, про час, день та місце слухання справи повідомлявся належним чином шляхом відправлення останньому судової повістки - повідомлення про виклик на судове засідання. Але судом отримані повідомлення поштового відділення про неможливість вручення судових повісток ОСОБА_1. Згідно з ст. 268 КУпАП суд вважає можливим розглянути справу за його відсутності».

В той же час, є випадки, коли суди, вважають, що у разі повернення повісток із відміткою «за закінченням терміну зберігання» та відповідно не з'явлення особи на судове засідання, вони не вправі розглядати справу по суті, і чекають поки закінчиться строк, передбачений ст. 38 КУпАП, щоб закрити провадження. Так, у справі № 405/940/19 у постанові Ленінського районного суду м. Кіровограда від 06 травня 2019 року¹¹⁵ зазначається, що «враховуючи неможливість з вищевказаних об'єктивних причин повідомлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, про розгляд справи повісткою за вказаною в протоколі адресою протягом строків накладення стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП, суд не вправі розглядати справу по суті, оскільки такий розгляд за відсутності ОСОБА_1 позбавить її можливості користуватися правами, передбаченими ст. 268 КУпАП, що призведе до порушення права на захист».

Водночас різні підходи використовують судді у питанні розгляду справ, якщо особа, яка притягається до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП, своєчасно сповіщена про місце і час розгляду справи, однак у судові засідання не з'являється.

114 Постанова Київського районного суду м. Харкова від 09 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86831329>

115 Постанова Ленінського районного суду м. Кіровограда від 06 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83268479>



Так, Ленінський районний суд м. Харкова (постанова від 10 січня 2020 року у справі № 642/8137/19¹¹⁶) розглянув справу за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. При цьому свою позицію аргументував наступним чином: «в рішенні Європейського суду з прав людини «Юніон Аліментаріа проти Іспанії» від 07.07.1989 року зазначено, що учасник справи зобов'язаний демонструвати готовність брати участь на всіх етапах розгляду, що стосуються безпосередньо його, утримуватися від використання прийомів, які пов'язані із зволіканням у розгляді справи, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для прискорення процедури слухання. Згідно з положеннями ст. 268 КУпАП, інкриміноване ОСОБА_1 адміністративне правопорушення за ст. 212-15 КУпАП не відноситься до правопорушення, по якому присутність у судовому засіданні особи є обов'язковою. Відповідно до положень ч. 2 ст. 268 КУпАП, до особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 КУпАП не передбачена можливість застосування примусового приводу. Приймаючи до уваги, що суд позбавлений можливості в рамках КУпАП вжити заходів для забезпечення явки учасників процесу в судові засідання, окрім як шляхом направлення судових повісток, а законом передбачений скорочений термін притягнення особи до адміністративної відповідальності, враховуючи принцип судочинства, яким визнано пріоритет публічного інтересу над приватним, суд вважає за можливе розглянути справу за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності». Аналогічна позиція відображена у постанові Московського районного суду м. Харкова від 13 січня 2020 року по справі № 643/21631/19¹¹⁷ та Шевченківського районного суду м. Києва від 09 січня 2020 року по справі № 761/45247/18¹¹⁸.

Окрім цього, в ЄДРСР по справі № 521/19916/18 оприлюднено 11 постанов (від 14.03.2019, 16.04.2021, 20.06.2019, 02.10.2019, 15.11.2019, 02.03.2020, 12.05.2020, 23.06.2020, 17.08.2020, 15.09.2020, 30.10.2020) Малиновського районного суду м. Одеси про застосування примусового приводу через органи Національної поліції відносно особи, яка притягалася до адміністративної відповідальності за порушення встановленого порядку надання внеску на підтримку політичної партії та відповідно вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-15 КУпАП. При цьому суддя обґрунтовував свої дії тим, що «при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-6 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Вказаною статтею також передбачено, що у разі ухилення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності від явки на виклик до судді, цю особу може бути органом внутрішніх справ (Національною поліцією) піддано приводу». Водночас у цій же справі № 521/19916/18 Малиновським районним судом м. Одеси у постанові від 16 квітня 2021 року¹¹⁹ строк розгляду цього адміністративного провадження було зупинено на підставі ст. 277 КУпАП.

116 Постанова Ленінського районного суду м. Харкова від 10 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86831601>

117 Постанова Московського районного суду м. Харкова від 13 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86869330>

118 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 09 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93976315>

119 Постанова Малиновського районного суду м. Одеси від 16 квітня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94272894>



Однак, суд не звернув увагу, що справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 КУпАП, не відносяться до категорії корупційних чи пов'язаних з корупцією. А тому в цій категорії справ судом не може застосовуватися зупинення строку розгляду справи у зв'язку із ухиленням особи, що притягається до відповідальності, від явки до суду або таку особу піддано приводу.



В той же час, ухилення осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності, від участі у судовому засіданні, яке призводить до безпідставного умисного затягування справи та як наслідок закриття справи у зв'язку із закінченням строків на притягнення до відповідальності є надзвичайно поширеною проблемою цієї категорії справ. Все це нівелює завдання КУпАП, яким є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством та потребує чіткого законодавчого врегулювання.

З огляду на зазначену вище проблематику при розгляді справ про адміністративні правопорушення за ст. 212-15 КУпАП існує необхідність системного удосконалення правового регулювання відносин у цій сфері. Це пов'язано в певній мірі з тим, що КУпАП, який є основним нормативно-правовим актом, що регулює порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення, був прийнятий ще за радянських часів, і не зовсім відповідає умовам сьогодення, та належним чином не врегульовує відповідні процедури.



1.2.2. Огляд судової практики щодо кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2-4 ст. 159-1 ККУ

Протягом 2018-2020 років за повідомленнями Національного агентства з питань запобігання корупції органами Національної поліції було відкрито всього 33 кримінальних проваджень.

Таблиця 12. «Кількість переданих НАЗК повідомлень (матеріалів), що підтверджують факт вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 159-1 ККУ, до органів НПУ та кількість відкритих кримінальних проваджень за результатом розгляду таких повідомлень»

Звітний період	Кількість направлених до НПУ повідомлень про виявлення фактів вчинення правопорушення, відповідальність за яке передбачена ККУ	Кількість відкритих кримінальних проваджень (за повідомленнями НАЗК)
2018	8	5 (5)* ¹²⁰
2019	36	17 (17)*
2020	22	11 (17)* ¹²¹
Всього:	66	33

В той час в ЄДРСР за час існування в Кримінальному кодексі ст. 159-1 відображається інформація лише про 3 справи (№512/246/19, №512/384/19, №712/11420/20), з приводу яких було постановлено 6 ухвал та ухвалено лише 1 обвинувальний вирок.

Зокрема, у справі № 512/246/191 дії винної особи було кваліфіковано за ч. 4 ст. 159-1 ККУ та полягали у проведенні ОСОБОЮ_1, яка була касиром операціоністом у відділенні банку, банківських операцій по перерахуванню грошових коштів на рахунок політичної партії «ВО «Батьківщина» без відома осіб, від імені яких здійснювалися такі внески, та які були надані (готівкові кошти) ОСОБОЮ_3¹²² без отримання письмових заяв про відсутність обставин, передбачених ч.ч. 1-3 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні», та без відображення у банківських квитанціях як платника коштів ОСОБА_3, тобто залишивши останню анонімною особою. Таким чином, було порушено вимоги п. 5 ч. 1 ст. 15 Закону, згідно з яким не допускається здійснення внесків на підтримку політичних партій анонімними особами, та ч. 6 ст. 15 цього ж Закону, відповідно до якої разом з платіжним документом на здійс-

120 (*) - кількість повідомлень по яким порушено кримінальне провадження

121 У 2020 році 7 повідомлень від НАЗК були слідчими об'єднані в 1 кримінальне провадження.

122 За матеріалами справи № 512/384/19 в ухвалі Любашівського районного суду Одеської області від 23 липня 2019 року зазначено, що особа вирішила внести зазначені грошові кошти у розмірі близько 2 250 000 гривень на рахунок політичної партії «ВО «Батьківщина», які були набуті нею за нествановлених досудовим розслідуванням обставин, та залишитись при цьому анонімною особою.



нення грошового внеску на підтримку політичної партії до установи банку України чи відділення зв'язку подається письмова заява про відсутність обставин, передбачених ч.ч. 1-3 ст. 15 Закону України «Про політичні партії в Україні».

Судом було встановлено, що ОСОБА_1 з метою незаконного внесення грошових коштів на підтримку політичної партії ВО «Батьківщина», за попередньою змовою з ОСОБА_3 та ОСОБА_4¹²³, прийняла від ОСОБА_3 грошові кошти у сумі 2 234 808 гривень, які знаходились у розпорядженні останньої, після чого провела п'ятнадцять банківських операцій у розмірі до 150 000 грн кожна та не вказала ОСОБА_3 як власника коштів і їх платника, таким чином залишивши ОСОБА_3 анонімною особою.

Таким чином, ОСОБА_1 своїми умисними діями здійснила внесок на підтримку політичної партії не маючи на те права, за попередньою змовою з ОСОБА_4 та ОСОБА_3, тобто вчинила кримінальне правопорушення, передбачене ч. 4 ст. 159-1 КК України.

На стадії підготовчого засідання судом було затверджено угоду про визнання винуватості, укладену між прокурором та ОСОБА_1, яка обвинувачується у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 4 ст. 159-1 КК України, згідно з якою підозрювана ОСОБА_1 під час досудового розслідування у кримінальному провадженні повністю визнала свою винуватість у зазначеному діянні і зобов'язалася виконати взяті на себе цією угодою зобов'язання, при цьому, сторони погодилися на призначення ОСОБА_1 покарання за ч. 4 ст. 159-1 КК України із застосуванням вимог ч. 2 ст. 69 КК України у виді 1 року позбавлення волі без позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, із звільненням її на підставі ст. 75 цього Кодексу від відбування покарання з випробуванням з іспитовим строком 1 рік та покладенням на неї обов'язків, передбачених п.п. 1, 2 ст. 76 КК України.



Разом з цим, обвинувальний вирок містить окремі технічні недоліки пов'язані зі знеособленням окремих осіб. Так, в мотивувальній та резолютивній частині замість ОСОБА_1 інколи зазначається ОСОБА_2, що може скласти хибне уявлення щодо кількості винних осіб, які були притягнуті до кримінальної відповідальності у цій справі.

Варто також зазначити, що ОСОБА_3 та ОСОБА_4, які згадувалися у цій справі, також були визнані винними за це кримінальне правопорушення, однак звільненні від кримінальної відповідальності у зв'язку зі взяттям на поруки¹²⁴.

123 За матеріалами справи № 512/384/19 в ухвалі Любашівського районного суду Одеської області від 23 липня 2019 року, це був керівник відділення банку, який використовуючи своє службове становище та адміністративний вплив на персонал відділення банку, повинен був забезпечити проведення платежів в порушення касової дисципліни та підбір осіб, від імені яких будуть здійснюватись банківські операції по перерахуванню грошових коштів на рахунок політичної партії «ВО «Батьківщина».

124 За матеріалами справи № 512/384/19 в ухвалі Любашівського районного суду Одеської області від 23 липня 2019 року.



Щодо єдиної за 2020 рік справи № 712/11420/20 наразі наявна інформація лише про відкриття провадження стосовно особи, яка обвинувачується у вчиненні кримінального проступку¹²⁵ за ч. 2 ст. 159-1 КК України та призначення цієї справи до судового розгляду¹²⁶.

125 З 1 липня 2020 року набули чинності зміни до КК України щодо кримінальних проступків. Так, згідно з ч. 2 ст. 12 КК України кримінальним проступком є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Щодо кримінальних проступків діють особливості досудового розслідування, встановлені главою 25 КПК України. За таких умов наразі до кримінальних проступків віднесено порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації чи агітації референдуму за ч. 1, 2, 3 ст. 159-1 КК України, а ч. 4 цієї статті належить до злочинів.

126 Ухвала Соснівського районного суду м. Черкаси про призначення судового розгляду від 24 листопада 2020 року.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93064191>

2

**ПОРУШЕННЯ ПОРЯДКУ
ЗВІТУВАННЯ ПОЛІТИЧНИМИ
ПАРТІЯМИ, МІСЦЕВИМИ
ОРГАНІЗАЦІЯМИ ПАРТІЙ ТА
КАНДИДАТАМИ**



2.1. Загальна характеристика правопорушень



2.1.1. Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду

Суспільні відносини (об'єкт), які охороняються ст. 212-21 КУпАП та ч. 1, 3 ст. 159-1 КК України, є схожими. Тому важливо їх розмежовувати, з огляду на вимогу ч. 2 ст. 9 КУпАП, відповідно до якої адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Щодо фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду (далі – Звіт щодо виборчого фонду)		
№	Кримінальний кодекс України Стаття 159-1	Кодекс України про адміністративні правопорушення Стаття 212-21
1.	подання завідомо недостовірних відомостей у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду політичної партії, місцевої організації політичної партії, кандидата (ч. 1)	порушення встановленого порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду
2.		порушення встановлених строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду
3.	ті самі дії, вчинені повторно (ч. 3)	подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, оформленого з порушенням встановлених вимог

У разі подання недостовірних відомостей у фінансовому Звіті щодо виборчого фонду критерієм розмежування кримінально караного діяння від адміністративно караного є суб'єктивна сторона правопорушення, а саме форма вини:



- у разі подання завідомо недостовірних відомостей (вчинення правопорушення умисно) – відповідальність настає за ч. 1 ст. 159-1 КК України;
- у разі подання відомостей, недостовірність яких не була завідомо відома суб'єкту правопорушення (вчинення правопорушення з необережності) – відповідальність настає за ст. 212-21 КУпАП.

Відсутність вироків щодо притягнення до кримінальної відповідальності за правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 159-1 КК України, може бути свідченням складності доведення умислу (завідомої неправдивості) у цій категорії проваджень, тому потребує законодавчого врегулювання.

При вчиненні будь-яких інших діянь (окрім подання недостовірних відомостей), що формують склад правопорушення згідно зі ст. 212-21 КУпАП, – форма вини не має значення для кваліфікації, а враховується лише при накладенні стягнення згідно з ч. 2 ст. 33, ст. 34 КУпАП.

Об'єктивна сторона ст. 212-21 КУпАП формально передбачає низку діянь – порушення порядку, порушення строків подання та подання Звіту щодо виборчого фонду, оформленого з порушенням вимог. Варто звернути увагу, що на відміну від ст. 212-15 КУпАП, де мова йде про порушення встановленого «законом» порядку, ст. 212-21 КУпАП не містить вказівки на конкретний вид нормативно-правового акту, яким визначається порядок, строки або вимоги стосовно подання Звіту щодо виборчого фонду. Для прикладу, згідно з ч. 8 ст. 97, ч. 11 ст. 153 ВК України форми фінансових звітів встановлюються Центральною виборчою комісією за погодженням із Національним агентством з питань запобігання корупції.

Водночас залишається дискусійним та потребує свого врегулювання питання щодо розмежування таких понять як «неподання» Звіту щодо виборчого фонду та його «подання з порушенням строків». Розмежування понять «подання з порушенням строків» (коли Звіт щодо виборчого фонду було подано поза межами встановлених строків) та «неподання» (коли Звіт щодо виборчого фонду не було подано взагалі) як різних складів правопорушень вважаємо спірним, оскільки в обох випадках мова йде про порушення строків. У протилежному випадку буде ускладненою ідентифікація дня вчинення правопорушення, оскільки фактичне подання Звіту щодо виборчого фонду поза межами строків може бути здійснено вже після дня виявлення правопорушення, складення протоколу або навіть судового розгляду. При цьому сам факт подання Звіту щодо виборчого фонду, хоч і поза межами встановлених строків, може враховуватись при накладенні стягнення згідно з ч. 2 ст. 33, ст. 34 КУпАП. Загалом, з огляду на назву ст. 212-21 КУпАП («Порушення порядку подання...»), а також загальновживане розуміння поняття «порядок» (яке може тлумачитись як стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил¹²⁷), існує підхід, що порядок подання Звіту щодо виборчого фонду охоплює вимоги і щодо строків, і щодо оформлення, однак він потребує законодавчого врегулювання.

127 Порядок. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/s/porjadok#:->



Важливим є встановлення форми діяння (дія або бездіяльність), яке формує об'єктивну сторону складу правопорушення. Це обумовлено вимогами ч. 4 ст. 38 КУпАП, де стосовно адміністративних правопорушень за ст. 212-21 КУпАП встановлено необхідність обрахування двох строків у контексті можливості накладення стягнень:

- 2 роки з дня вчинення правопорушення, пізніше яких стягнення не може бути накладено;
- 6 місяців з дня виявлення правопорушення, протягом яких стягнення може бути накладено.

Неправильне визначення дня виявлення або вчинення правопорушення, з одного боку, може погіршувати становище особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, з іншого – може дозволяти безпідставно уникати відповідальності та таким чином порушувати вимогу невідворотності покарання за вчинені правопорушення.

Залежно від форми діяння (дія або бездіяльність) дні, від яких здійснюватиметься обрахування вищевказаних строків, відрізнятимуться:

- у випадку бездіяльності це наступний день після дня, коли певна дія повинна бути вчинена суб'єктом адміністративного правопорушення (наприклад, наступний день після останнього дня подання звіту);
- у випадку дії це день, коли НАЗК отримало повідомлення щодо ознак порушення вимог законодавства суб'єктом, який здійснював аналіз звіту, або день, коли НАЗК виявило правопорушення.

Очевидно, диференціюючи ці строки у такій значній мірі (один з них приблизно в чотири рази триваліший за інший), законодавець передбачав, що вони можуть відрізнятися, тому вважаємо за необхідне встановлювати та зазначати у судових рішеннях окремо день виявлення і день вчинення правопорушення.

До набуття чинності Виборчого кодексу України від 19.12.2019 № 396-IX, порядок, строки подання та вимоги до фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчого фонду регулювались Законами України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV, «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI, «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII¹²⁸. Виборчим кодексом України визначається порядок подання Звітів щодо виборчого фонду, який залежить від типу виборів та розкритий у нижченаведених таблицях.

Суб'єктом адміністративної відповідальності за ст. 212-21 КУпАП є суб'єкт, на якого покладено обов'язок подання відповідного Звіту щодо виборчого фонду (розпорядник виборчого фонду).

Має місце полеміка щодо формування складу правопорушень, передбачених ст. 212-21 КУпАП та ч. 1 ст. 159-1 КК України, у разі порушення порядків, передбачених ч. 4 ст. 97 ВК України, вчинених розпорядниками поточних рахунків виборчого фонду¹²⁹. У структурі

128 Чинність цих законів визначається із урахуванням положень п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Виборчого кодексу України.

129 Відповідальність за порушення виборчого законодавства: посібник для членів виборчих комісій, поліцейських, слідчих та суддів / за ред. М. Хавронюка. – Київ : «АК-Group», 2019. – 122 с. URL: https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/04/IFES_Handbook-for-Judges-on-Sanctions_-final.pdf [с. 58]



норм, передбачених ст. 212-21 КУпАП та ч. 1 ст. 159-1 КК України, мова йде про «фінансовий звіт про надходження і використання коштів виборчого фонду», а у ч. 4 ст. 97 ВК України про «фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду».

Водночас, згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 93 ВК України «виборчий фонд кандидата на пост Президента України має один накопичувальний рахунок... а також поточні рахунки», тому звіт щодо використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду свідчить про використання коштів виборчого фонду. Обидва рахунки є необхідними для надходження коштів та здійснення фінансування витрат на виборчу кампанію із виборчого фонду та повинні бути відкриті згідно з абз. 2 ч. 1 ст. 93 ВК України. У ч. 1 ст. 97 ВК України визначено, що звітування про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата на пост Президента України здійснюють розпорядники (у множині) відповідних рахунків (без уточнення яких саме) виборчого фонду. Окрім цього, порядки, визначені у абз. 1 та 2 ч. 1 ст. 97 ВК України, стосуються фінансової звітності щодо виборчого фонду та сформульовані в якості імперативу.

Проте важливим є те, що на основі звітів щодо використання коштів поточних рахунків розпорядник накопичувального рахунку формує проміжний та остаточний фінансові звіти про надходження та використання коштів виборчого фонду, які потім подає до ЦВК, НАЗК та партії (окрім випадків самовисування). Відповідно до ст. 9 КУпАП вина (умисел чи необережність) є обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення, а ст. 11 КУпАП визначає, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. З огляду на формулювання вини, навіть якщо мова йде про адміністративне правопорушення вчинене з необережності, можливість і здатність розпорядника накопичувального рахунку передбачити порушення розпорядником поточного рахунку порядків, передбачених абз. 1 та 2 ч. 1 ст. 97 ВК України, видається сумнівною, а отже, виникає можливість випадків порушення порядку подання Звіту щодо виборчого фонду при невинуватості розпорядника накопичувального рахунку та вини розпорядника поточного рахунку виборчого фонду.

Аналогічні підходи вважаємо застосовними щодо фінансових звітів розпорядників поточних рахунків, передбачених на парламентських (ч. 4, 6 ст. 153 ВК України) та місцевих виборах (абз. 1 ч. 4, абз. 1 ч. 5 ст. 214 ВК України). Вважаємо доцільним чітко розмежувати сфери відповідальності розпорядників поточних та накопичувальних рахунків з огляду на вину цих суб'єктів при порушенні порядку подання Звіту щодо виборчого фонду.

Правове регулювання щодо виборчих фондів кандидатів на виборах Президента України зосереджено у розділі XVII ВК України. На президентських виборах, згідно зі ст. 93 ВК України, виборчий фонд кандидата на пост Президента України має один накопичувальний рахунок, а також поточні рахунки, які кандидат зобов'язаний відкрити.



Вибори Президента України (Виборчий кодекс України)					
№	Який звіт?	Хто подає?	Кому подає?	Коли?	ВКУ
1.	Проміжний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду	Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду	Розпоряднику накопичувального рахунку виборчого фонду	Не пізніш як за 8 днів до дня виборів (за 6 днів до дня повторного голосування)	абз. 1, ч. 4, ст. 97
2.	Остаточний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду			Не пізніш як на 7 день після дня виборів або дня повторного голосування	абз. 2, ч. 4, ст. 97
3.	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду	Розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду	ЦВК, НАЗК, партії (окрім випадків самовисування)	Не пізніш як за 5 днів до дня виборів (за 4 дні до дня повторного голосування)	абз. 1, ч. 5, ст. 97
4.	Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду			Не пізніш як на 15 день після дня виборів або дня повторного голосування	абз. 1, ч. 5, ст. 97

Правове регулювання щодо виборчих фондів партій та кандидатів на виборах народних депутатів України зосереджено у розділі XXVII ВКУ України. На парламентських виборах, згідно зі ст. 150 ВКУ України, можна виділити:

- виборчий фонд партії (має один накопичувальний рахунок, а також поточні рахунки, які партія зобов'язана відкрити);
- виборчий фонд кандидата (має один поточний рахунок, який кандидат має право відкрити у разі здійснення фінансування своєї виборчої кампанії незалежно від партії, до виборчих списків якої він включений).



Вибори народних депутатів України (Виборчий кодекс України)					
Виборчий фонд партії					
№	Який звіт?	Хто подає?	Кому подає?	Коли?	ВКУ
1.	Проміжний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду партії	Розпорядник поточно-го рахунку виборчого фонду партії	Розпоряднику накопичувального рахунку виборчого фонду партії	Не пізніш як за 8 днів до дня виборів	абз. 1, ч. 4, ст. 153
2.	Остаточний фінансовий звіт про використання коштів відповідного поточного рахунку виборчого фонду			Не пізніш як на 7 день після дня виборів	абз. 2, ч. 4, ст. 153
3.	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду партії	Розпорядник накопичувального рахунку виборчого фонду партії	ЦВК, НАЗК, партії (до виборчих списків якої він включений)	Не пізніш як за 5 днів до дня виборів	абз. 1, ч. 5, ст. 153
4.	Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду партії			Не пізніш як на 15 день після дня виборів	абз. 2, ч. 4, ст. 153
Виборчий фонд кандидата					
№	Який звіт?	Хто подає?	Кому подає?	Коли?	ВКУ
5.	Проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата	Розпорядник поточно-го рахунку виборчого фонду кандидата	Партії (до виборчих списків якої він включений), відповідному регіональному або територіальному представництву ЦВК	Не пізніш як за 8 днів до дня виборів	абз. 1, ч. 6, ст. 153
6.	Остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата			Не пізніш як на 10 день після дня виборів	абз. 3, ч. 6, ст. 153



Правове регулювання щодо виборчих фондів організацій партій та кандидатів на місцевих виборах зосереджено у розділі XXXVI ВК України. На місцевих виборах згідно зі ст. 213 ВК України можна виділити:

- виборчий фонд організації партії, яка висунула виборчий список (має один накопичувальний рахунок, а також поточні рахунки);
- виборчий фонд кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови (має один поточний рахунок).

Місцеві вибори (Виборчий кодекс України)					
Виборчий фонд організації партії					
№	Який звіт?	Хто подає?	Кому подає?	Коли?	ВКУ
1.	Проміжний фінансовий звіт	Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду організації партії	Розпоряднику коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії	За 8 днів до дня голосування	абз. 1, ч. 4, ст. 214
2.	Остаточний фінансовий звіт			Не пізніш як на 5 день після дня голосування	абз. 1, ч. 5, ст. 214
3.	Проміжний фінансовий звіт	Розпорядник коштів накопичувального рахунку виборчого фонду організації партії	ТБК	За 5 днів до дня голосування	абз. 2, ч. 4, ст. 214
4.	Остаточний фінансовий звіт			Не пізніш як на 7 день після дня голосування	абз. 2, ч. 5, ст. 214
Виборчий фонд кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови					
№	Який звіт?	Хто подає?	Кому подає?	Коли?	ВКУ
5.	Проміжний фінансовий звіт	Розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата	ТБК	Не пізніш як за 5 днів до дня голосування або дня повторного голосування	абз. 1, ч. 6, ст. 214
6.	Остаточний фінансовий звіт			Не пізніш як на 7 день після дня голосування або дня повторного голосування	абз. 2, ч. 6, ст. 214



У фінансових звітах в обов'язковому порядку відображається інформація про всі надходження на рахунки виборчого фонду, здійснені витрати та залишки коштів на відповідних рахунках, зокрема:

- дату надходження кожного внеску до виборчого фонду;
- його розмір;
- особу, яка здійснила внесок на відповідний рахунок виборчого фонду;
- назву партії або організації партії (у разі здійснення внеску партією або організації партії);
- призначення;
- дату здійснення;
- суму кожного платежу з відповідного рахунку виборчого фонду;
- отримувача кожного платежу (ч. 7 ст. 97, ч. 10 ст. 153, ч. 7 ст. 214 ВК України).

У відповіді на запит про доступ до публічної інформації від 2 квітня 2021 року НАЗК було надано статистичні дані за 2019–2020 роки, відображені у таблиці.

За ст. 212-21 КУпАП (виборчі)		
Рік	2019	2020
Всього складено адміністративних протоколів	34	12
Наявна інформація про прийняті судами рішення, в тому числі:	34	6
закрито провадження у зв'язку з відсутністю складу	4	0
закрито провадження у зв'язку з закінченням строку для притягнення	15	1
визнано винними	15	5



2.1.2. Порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Суспільні відносини (об'єкт), які охороняються ст. 212-21 КУпАП та ч. 1, 3 ст. 159-1 КК України, є схожими. Тому важливо їх розмежовувати, з огляду на вимогу ч. 2 ст. 9 КУпАП, відповідно до якої адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Щодо звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Звіт)		
№	Кримінальний кодекс України Стаття 159-1	Кодекс України про адміністративні правопорушення Стаття 212-21
1.	подання завідомо недостовірних відомостей у звіті політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ч. 1)	порушення встановленого порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру
2.		порушення встановлених строків подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру
3.	ті самі дії, вчинені повторно (ч. 3)	подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, оформленого з порушенням встановлених вимог

У разі подання недостовірних відомостей у Звіті критерієм розмежування кримінально караного діяння від адміністративно караного є суб'єктивна сторона правопорушення, а саме форма вини:

- у разі подання завідомо недостовірних відомостей (вчинення правопорушення умисно) – відповідальність настає за ч. 1 ст. 159-1 КК України;
- у разі подання відомостей, недостовірність яких не була завідомо відома суб'єкту правопорушення (вчинення правопорушення з необережності) – відповідальність настає за ст. 212-21 КУпАП.

Відсутність вироків щодо притягнення до кримінальної відповідальності за правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 159-1 КК України, може бути свідченням складності доведення



умислу (завідомої неправдивості) у даній категорії проваджень, тому потребує законодавчого врегулювання.

При вчиненні будь-яких інших діянь (окрім подання недостовірних відомостей), що формують склад правопорушення згідно зі ст. 212-21 КУпАП – форма вини не має значення для кваліфікації, а враховується лише при накладенні стягнення згідно з ч. 2 ст. 33, ст. 34 КУпАП.

Системного характеру набула проблема визначення суб'єкта адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП щодо звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. У відповіді на запит про доступ до публічної інформації на неї також звертає увагу НАЗК, зазначивши, що у 2020 році із 44 винесених рішень – 28 рішень або 64% містять посилання на положення ч. 7 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», яка визначає обов'язок подавати звіт до НАЗК політичними партіями, водночас не передбачає обов'язку подавати такі звіти керівником партії. За результатами нашого огляду можна стверджувати, що судова практика демонструє поширені випадки застосування неоднакових підходів, зокрема:

- притягнення до відповідальності керівника політичної партії;
- притягнення до відповідальності особи, за підписом якої було подано Звіт або особи, яка є відповідальною за подання Звіту згідно зі статуту (наприклад, заступник керівника партії, головний бухгалтер або голова виконавчого комітету партії);
- закриття провадження у зв'язку з тим, що суб'єктом правопорушення є політична партія як юридична особа;
- закриття провадження у зв'язку з тим, що у ст. 212-21 КУпАП не визначено суб'єкта адміністративного правопорушення (може вважатися порушенням принципів юридичної визначеності та законності як складових принципу верховенства права).

Зазначена проблема потребує законодавчого врегулювання, оскільки чинне правове регулювання призводить до юридичної невизначеності та різнотлумачень судами. Водночас притягнення до адміністративної відповідальності політичних партій як юридичних осіб потребуватиме перегляду підходів щодо розуміння адміністративного правопорушення як винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності. Тому вбачаємо доцільним визначення у КУпАП як суб'єкта адміністративного правопорушення керівника політичної партії або іншу особу, на яку відповідно до статуту політичної партії покладено обов'язок подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Загальні вимоги щодо фінансової звітності політичних партій консолідовані у Законі України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III (далі – Закон), насамперед у ст. 17. Водночас згідно з ч. 10 ст. 17 Закону: «Форма та порядок подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру затверджуються Національним агентством з питань запобігання корупції».

З огляду на законодавчі зміни, пов'язані з впровадженням електронної системи подання та оприлюднення Звітів, до початку її функціонування:

- політичні партії подають Звіти в порядку та в спосіб, визначені Законом України «Про політичні партії в Україні» в редакції (редакція від 18.10.2019¹³⁰), що діяла на день опублікування Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 № 410-IX (опубліковано в офіційному виданні «Голос України» від 15.01.2020 № 7);
- не набула чинності низка актів НАЗК, які уже було прийнято (перелік надано у таблиці нижче).

Акти НАЗК		
№	Втрачають чинність	Набирають чинності
	з дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення Звітів	
1.	Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджене рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2 ¹³¹	Порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджений наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20 ¹³²
2.	Форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджена рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 3 ¹³³	Форма Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджена наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20 ¹³⁴
3.	Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджене рішенням НАЗК від 08.09.2016 № 26 ¹³⁵	Порядок проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджений наказом НАЗК від 14.01.2021 № 6/21 ¹³⁶

130 Редакція від 18.10.2019 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/ed20191018#n213>

131 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

132 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>

133 Рішення НАЗК «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 09.06.2016 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16#Text>

134 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>

135 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 08.09.2016 № 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1264-16#Text>

136 Наказ НАЗК «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 14.01.2021 № 6/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-21#Text>



4	Форма Висновку про результати перевірки Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджена наказом НАЗК від 14.01.2021 № 6/21 ¹³⁷
---	--

Об'єктивна сторона ст. 212-21 КУпАП формально передбачає низку діянь – порушення порядку, порушення строків подання та подання Звіту оформленого з порушенням вимог. Варто звернути увагу, що на відміну від ст. 212-15 КУпАП, де мова йде про порушення встановленого «законом» порядку, ст. 212-21 КУпАП не містить вказівки на конкретний вид нормативного-правових актів, яким визначається порядок, строки або вимоги стосовно подання Звіту. Для прикладу, згідно з ч. 10 ст. 17 Закону форма та порядок подання Звіту затверджуються Національним агентством з питань запобігання корупції.

Водночас залишається дискусійним та потребує свого врегулювання питання щодо розмежування таких понять як «неподання» Звіту та його «подання з порушенням строків». Розмежування понять «подання з порушенням строків» (коли Звіт було подано поза межами встановлених строків) та «неподання» (коли Звіт не було подано взагалі) як різних складів правопорушень вважаємо спірним, оскільки в обох випадках мова йде про порушення строків. У протилежному випадку буде ускладненою ідентифікація дня вчинення правопорушення, оскільки фактичне подання Звіту поза межами строків може бути здійснено вже після дня виявлення правопорушення, складення протоколу або навіть судового розгляду. При цьому сам факт подання Звіту, хоч і поза межами встановлених строків, може враховуватись при накладенні стягнення згідно з ч. 2 ст. 33, ст. 34 КУпАП. Загалом, з огляду на назву ст. 212-21 КУпАП («Порушення порядку подання...»), а також загальноживані розуміння поняття «порядок» (яке може тлумачитись як стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил¹³⁸), існує підхід, що порядок подання Звіту охоплює вимоги і щодо строків, і щодо оформлення, однак він потребує законодавчого врегулювання.

Важливим є встановлення форми діяння (дія або бездіяльність), яке формує склад правопорушення. Обумовлено це вимогами ч. 4 ст. 38 КУпАП, де стосовно адміністративних правопорушень за ст. 212-21 КУпАП встановлено необхідність обрахування двох строків у контексті можливості накладення стягнень:

- 2 роки з дня вчинення правопорушення, пізніше яких стягнення не може бути накладено;
- 6 місяців з дня виявлення правопорушення, протягом яких стягнення може бути накладено.

Неправильне визначення дня виявлення або вчинення правопорушення, з одного боку, може погіршувати становище особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, з іншого – може дозволяти безпідставно уникати відповідальності та таким чином порушувати вимогу невідворотності покарання за вчинені правопорушення.

137 Наказ НАЗК «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 14.01.2021 № 6/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-21#Text>

138 Порядок. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970-1980). URL: <http://sum.in.ua/s/porjadok#:->



Варто підкреслити – правопорушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП, може бути вчинене у двох формах:

- бездіяльності (порушення строків подання Звіту, тобто його неподання протягом визначеного законодавством часу);
- дії (порушення порядку подання Звіту або подання Звіту, оформленого з порушенням встановлених законодавством вимог).

Очевидно, диференціюючи ці строки у такій значній мірі (один з них приблизно в чотири рази триваліший за інший), законодавець передбачав, що вони можуть відрізнятися, тому вважаємо за необхідне встановлювати та зазначати у судових рішеннях окремо день виявлення і день вчинення правопорушення.

Вважаємо, що днем вчинення правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП стосовно Звітів політичних партій, доцільно вважати дні, зазначені у таблиці.



День вчинення правопорушення			
щодо дії			щодо бездіяльності
день подання Звіту до НАЗК			наступний день після останнього дня строку, коли дія повинна бути вчинена
дата присвоєння реєстраційного індексу структурним підрозділом НАЗК, на який покладено обов'язок здійснювати реєстрацію вхідної кореспонденції ¹³⁹	дата на поштовому штемпелі підприємства (відділення) зв'язку, що обслуговує відправника ¹⁴⁰	дата підтвердження подання Звіту до Реєстру шляхом надсилання повідомлення політичній партії на адресу електронної пошти, зазначену в персональному електронному кабінеті, та до персонального електронного кабінету ¹⁴¹	у випадку порушення строків подання фінансового Звіту це 41-ший день після закінчення звітного кварталу ¹⁴²)
(у разі безпосереднього подання)	(у разі надходження поштою)	(у разі подання через мережу Інтернет)	

Щодо дня виявлення правопорушення, на нашу думку, його не варто ототожнювати ні з днем подання Звіту (у випадку дії), ні з наступним днем після останнього дня строку, коли партія була зобов'язана подати Звіт (у випадку бездіяльності), адже вбачаємо сумнівною спроможність НАЗК здійснювати аналіз поданих та не поданих звітів протягом одного дня, що підтверджується положеннями Закону.

Так, згідно з ч. 20 ст. 17 Закону НАЗК оприлюднює список політичних партій, які не подали свої Звіти у визначений цим Законом строк, та забезпечує притягнення винних осіб до відповідальності протягом 10 календарних днів з дня завершення строку на подання політичними партіями звітів.

139 П. 3 розділу II Положення про порядок подання Звіту, затвердженого Рішенням НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

140 П. 3 розділу II Положення про порядок подання Звіту, затвердженого Рішенням НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

141 Абз. 2 п. 10 Порядку подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#n58>

142 Виходячи зі змісту ч. 9 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.



Відповідно до ч. 21 ст. 17 Закону Звіти перевіряються НАЗК у строк, що не перевищує 60 днів з дня їх надходження, а ч. 23 ст. 17 Закону передбачає, що за результатами перевірки Звітів уповноважена особа НАЗК складає Висновок, у якому відображаються результати проведеного аналізу, а також детальний виклад змісту всіх порушень із зазначенням ужитих заходів реагування (у разі виявлення порушень)¹⁴³.

Також п. 1-4 розділу 3 Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого Рішенням НАЗК від 08.09.2016 № 26¹⁴⁴, передбачено, що:

- під час проведення аналізу Звітів посадова особа самостійного структурного підрозділу апарату НАЗК заповнює (складає) Акт про проведення аналізу Звіту політичної партії (форма Акта затверджена цим же рішенням);
- в Акті зазначаються встановлені під час аналізу Звіту факти про наявність або відсутність порушень, вжиті заходи щодо їх перевірки (зокрема направлення листів, запитів) та підсумовується результат аналізу;
- під час складання Акта мають бути додержані об'єктивність, достовірність, обґрунтованість, ясність і вичерпність опису виявлених фактів і даних;
- усі виявлені порушення під час проведення аналізу Звіту зазначаються в Акті з посиланням на відповідну(і) правову(і) норму(и) нормативно-правового акта, яку(які) порушено.

Варто зауважити, що після дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення Звітів застосуванню підлягатимуть положення Закону та порядку проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого наказом НАЗК від 14.01.2021 № 6/21¹⁴⁵, якими замість складання Акта передбачено складання Висновку (ч. 23 ст. 17 Закону, розділ 3 положення). З огляду на зміст Акта (де зазначаються усі виявлені порушення під час проведення аналізу Звіту), на нашу думку, його складання, як і складання Висновку є свідченням виявлення правопорушення.

Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що днем виявлення правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП стосовно Звітів політичних партій, доцільно вважати дні, зазначені у таблиці.

¹⁴³ У ч. 13, 14 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» у редакції від 18.10.2019 говориться про аналіз Звіту у строк, що не перевищує 2 місяців, та про опублікування результатів такого аналізу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14/ed20191018#n213>

¹⁴⁴ Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про аналіз Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 08.09.2016 № 26. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1264-16#Text>

¹⁴⁵ Наказ НАЗК «Про деякі питання проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 14.01.2021 № 6/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-21#Text>



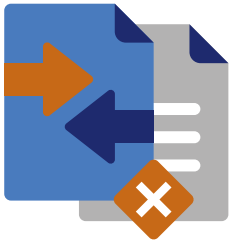
День виявлення правопорушення						
щодо дії			щодо бездіяльності			
день складання Акта або Висновку, у якому відображаються результати аналізу Звіту	якщо протокол про адміністративне правопорушення складено раніше		день оприлюднення списку політичних партій, які не подали свої Звіти	якщо порушення строків було встановлено в ході аналізу Звіту	якщо протокол про адміністративне правопорушення складено раніше	
	день виявлення правопорушення, зазначений у протоколі	якщо день виявлення правопорушення у протоколі не визначений		день складання Акта або Висновку	день виявлення правопорушення, зазначений у протоколі	якщо день виявлення правопорушення у протоколі не визначений
		день складання протоколу				день складання протоколу

У відповіді на запит про доступ до публічної інформації від 2 квітня 2021 року НАЗК було надано статистичні дані за 2019-2020 роки, відображені у таблиці.

За ст. 212-21 КУпАП (окрім виборчих)		
Рік	2019	2020
Всього складено адміністративних протоколів	238	238
Наявна інформація про прийняті судами рішення, в тому числі:	205	186
закрито провадження у зв'язку з відсутністю складу	43	43
закрито провадження у зв'язку з закінченням строку для притягнення	57	69
визнано винними	105	72



2.2. Огляд судової практики



2.2.1. Порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду

Матеріальна частина

До набуття чинності Виборчого кодексу України від 19.12.2019 № 396-IX, порядок, строки подання та вимоги до фінансових звітів про надходження і використання коштів виборчого фонду регулювались Законами України «Про вибори Президента України» від 05.03.1999 № 474-XIV, «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI, «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII¹⁴⁶. З огляду на це, судами встановлювались порушення норм матеріального права різних законів.

У справі № 705/4996/19¹⁴⁷ суд зауважив, що положення КУпАП відображають принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності, який означає відповідність заходу впливу, який обирається порушнику, меті адміністративної відповідальності, а також виділив функції останньої:

- 1) Перша з них, репресивно-каральна (або «штрафна»), полягає в тому, що адміністративна відповідальність є, по-перше, актом відплати держави правопорушнику, а, по-друге, засобом, який попереджає нові правопорушення.
- 2) Друга функція, запобіжно-виховна, тісно пов'язана з попередньою. Вона покликана забезпечити формування в адресатів адміністративно-правових норм мотивів, які б спонукали їх дотримуватись вимог законів, поважати права і законні інтереси інших осіб.

При цьому суд притягнув до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, за порушення порядку подання остаточного фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду особу, яка є «кандидатом в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі».



Попри те, що ч. 1 ст. 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI передбачає можливість кандидата у депутати в одномандатному окрузі бути розпорядником поточного рахунку власного виборчого фонду, проте обов'язок подання звіту лягає саме на розпорядника рахунку виборчого фонду, тому вбачаємо доцільним визначати у судових рішеннях як суб'єкта адміністративної відповідальності саме розпорядника рахунку виборчого фонду.

¹⁴⁶ Чинність цих законів визначається із урахуванням положень п. 2 Прикінцевих та перехідних положень Виборчого кодексу України.

¹⁴⁷ Постанова Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 08 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85512102>



На відмінність цих двох правових статусів (кандидата і розпорядника), попри те, що ними може володіти одна й та ж особа (згідно з Законом України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI), звертав увагу суд у справі № 490/8990/19¹⁴⁸ визнавши безпідставним посилання в протоколі на листи окружної виборчої комісії як на доказ того, що особа є розпорядником рахунку виборчого фонду, оскільки такі листи мають виключно інформаційний характер та, більше того, на думку суду в них йдеться про особу як кандидата у народні депутати України, а не як про розпорядника рахунку виборчого фонду. Загалом суд постановив закрити провадження у справі у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення зазначивши, що у матеріалах справи про адміністративне правопорушення, в порушення вимог ст. 251 КУпАП, відсутні докази на підтвердження статусу особи саме як розпорядника поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі з покладанням на нього обов'язків щодо подання фінансової звітності.

У справі № 932/14638/19¹⁴⁹ суд встановив, що особа, яка є розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі (підтверджується повідомленням про відкриття рахунку виборчого фонду), порушила встановлений законом строк подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, а саме абз. 3 ч. 6 ст. 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України» від 17.11.2011 № 4061-VI. Як наслідок суд постановив визнати особу винуватою у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП та притягнув до адміністративної відповідальності. За порушення строків подачі фінансового звіту було притягнуто до відповідальності розпорядника рахунку виборчого фонду у справі № 216/6368/19¹⁵⁰.

У справі № 623/242/21¹⁵¹ особу було притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення строків подачі проміжного та остаточного фінансових звітів, передбачених ч. 4-6 ст. 214 Виборчого кодексу України. За матеріалами справи:

- розпорядник поточного рахунку власного виборчого фонду 20 жовтня 2020 року подав проміжний фінансовий звіт, тобто на наступний робочий день після спливу граничного терміну подання проміжного фінансового звіту;
- 2 листопада 2020 року розпорядник подав остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду, тобто на наступний робочий день після спливу граничного терміну подання остаточного фінансового звіту.

З метою надання пояснень та з'ясування обставин вчинених правопорушень, розпорядника було запрошено до Національного агентства (адреса: бульвар Дружби народів 28, м. Київ) листами від 07 грудня 2020 року № 53-08/64367/20, № 53-08/64368/20 на 17 грудня 2020 року, від 18 грудня 2020 року № 53-08/66846/20, № 53-08/66847/20 на

148 Постанова Центрального районного суду м. Миколаєва від 08 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87696428>

149 Постанова Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 04 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86731829>

150 Постанова Центрально-Міського районного суду м. Кривого Рогу від 20 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86595702>

151 Постанова Ізюмського міськрайонного суду Харківської області від 8 квітня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96128951>



24 грудня 2020 року, додатковими листами № 53-08/69407/20, № 53-08/69408/20 від 29 грудня 2020 року на 11 січня 2021 року, втім розпорядник до НАЗК не з'являвся, з причин перебування ним на лікарняному, та запровадженням локдауну на території України.

За схожих обставин до відповідальності було притягнуто осіб за порушення строків подачі проміжного звіту у справі № 623/681/21¹⁵² та остаточного звіту у справі № 623/679/21¹⁵³ (розпорядники виборчих фондів подали їх на наступний робочий день після спливу граничного строку). Однак в обох цих справах у мотивувальній частині постанов суд керується не Виборчим кодексом України, а ст. 17 Закону «Про політичні партії в Україні», яка регламентує порядок подання звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.



Варто зауважити, що порушення строків подання проміжного та остаточного фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчого фонду та звіту про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру формують різні склади адміністративних правопорушень за ст. 212-21 КУпАП й не можуть ототожнюватись – вони передбачають порушення різних порядків (різна об'єктивна сторона), різних суб'єктів.

Строки накладення адміністративного стягнення

Відповідно до ч. 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених ст. 212-15, 212-21 цього Кодексу, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

При цьому звертаємо увагу, що починаючи з редакції КУпАП від 19 квітня 2020 року строк накладення адміністративних стягнень для таких правопорушень збільшено з 3-х до 6-ти місяців з дня їх виявлення.

У зв'язку зі спливом строків накладення адміністративних стягнень провадження було закрито, зокрема:

- У справі № 534/1644/19¹⁵⁴, що стосувалася виборів народних депутатів України, на розпорядника поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі №150 було складено протокол адміністративне правопорушення за ст. 212-21 КУпАП у зв'язку з порушенням встановленого законом порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, а саме абз. 5 ч. 6 ст. 49 Закону України «Про вибори народних депутатів Украї-

152 Постанова Ізюмського міськрайонного суду Харківської області від 6 квітня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96062026>

153 Постанова Ізюмського міськрайонного суду Харківської області від 7 квітня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96099273>

154 Постанова Комсомольського міського суду Полтавської області від 23 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87093961>



ни»¹⁵⁵. Згідно із протоколом, датою вчинення правопорушення є 29.07.2019 (наступний день після спливу граничного строку подання звіту). Протокол про адміністративне правопорушення надійшов до суду 22.11.2019. Між тим, вперше протокол про адміністративне правопорушення надійшов до Комсомольського міського суду Полтавської області 18.10.2019 та за постановою від 21.10.2019 згаданий протокол було повернуто до Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції.

- У справі № 932/16585/19¹⁵⁶, що стосувалася виборів народних депутатів України, на розпорядника поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 27 було складено протокол про адміністративне правопорушення внаслідок порушення порядку подання проміжного фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду¹⁵⁷. Постановою суду від 02.12.2019 р. матеріали за цією справою було повернуто до НАЗК для оформлення належним чином. Однак 23.01.2020 р. до суду повторно надійшли матеріали цієї справи без виконання зазначеної постанови, разом із супровідним листом від 17.01.2020 р., у якому вказано, що у НАЗК відсутні правові підстави для дооформлення протоколу про адміністративне правопорушення від 03.10.2019 р. № 50-25/1035. В мотивувальній частині своєї постанови суд зазначив, що «незважаючи на встановлену наявність вини ОСОБА_1 у вчиненні зазначеного правопорушення, на день розгляду справи передбачений положеннями ст. 38 КУпАП строк накладення адміністративного стягнення минув, оскільки днем вчинення правопорушення є 13.07.2019р. (наступний день після спливу граничного строку подання звіту), а днем виявлення правопорушення – 09.09.2019 р. (дата отримання листа окружної виборчої комісії № 27)».
- У справі № 462/6527/19¹⁵⁸ розпорядник поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі визнав факт вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, проте суд закрити провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення і при цьому наголосив, що справа призначалася до розгляду на 22.10.2019 року, однак не була розглянута у зв'язку перебуванням з 18 по 23 жовтня 2019 року судді у нарадчій кімнаті по кримінальному провадженні.
- У справі № 638/14597/19-п¹⁵⁹ 30 липня 2019 року на адресу НАЗК надійшла Постанова ЦВК «Про звернення до Національного агентства з питань запобігання корупції», цю ж

155 Розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі був зобов'язаний не пізніше як на 7 день після дня голосування подати до партії, яка висунула відповідного кандидата у депутати (крім випадку, якщо кандидата висунуто шляхом самовисування), та окружної виборчої комісії остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду (на паперових носіях та в електронному вигляді).

156 Постанова Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 2 квітня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88678010>

157 Згідно з абзацом 3 ч. 6 ст. 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України» розпорядник коштів поточного рахунку виборчого фонду кандидата у депутати в одномандатному окрузі зобов'язаний не пізніше як за 8 днів до дня голосування подати до партії, яка висунула відповідного кандидата у депутати, крім випадку, якщо кандидата висунуто шляхом самовисування), та до окружної виборчої комісії проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду (на паперових носіях та в електронному вигляді) за період з дня відкриття поточного рахунку виборчого фонду до 10-го дня до дня голосування.

158 Постанова Залізничного районного суду м. Львова від 07 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85539178>

159 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 18 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87730215>



дату суд визнав моментом виявлення правопорушення, з якого й обчислюється перебіг строків накладення адміністративного стягнення.

- У справі № 626/1728/20¹⁶⁰ особа порушила строки подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, а саме за результатами аналізу остаточного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 179, затвердженого постановою окружної виборчої комісії з виборів народних депутатів України одномандатного виборчого округу № 179 від 24 березня 2020 року № 50 встановлено, що остаточний звіт надійшов 24.03.2020 (граничний строк подання звіту 22.03.2020), що є порушенням ч. 6 ст. 49 Закону. З матеріалів справи вбачається, що адміністративне стягнення за вчинення даного адміністративного правопорушення, відповідно до положень ч. 2 ст. 38 КУпАП могло бути накладене не пізніше 23.06.2020 року, однак оскільки матеріали надійшли до суду тільки 21.07.2020, тобто вже поза межами строків накладення адміністративного стягнення, у вказаний строк дану справу не можливо було розглянути по суті.
- У справі № 311/3938/19¹⁶¹ днем вчинення правопорушення було визначено 27 липня 2019 року (день подання звіту), а днем виявлення правопорушення 2 серпня 2019 року (день отримання листа окружної виборчої комісії одномандатного виборчого округу № 79). Суд постановив закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строку накладення на адміністративного стягнення, при цьому наголосив:
 - справа про адміністративне правопорушення надійшла до суду 22 жовтня 2019 року, тобто за 11 днів до спливу трьохмісячного строку після виявлення адміністративного правопорушення;
 - адміністративний матеріал було призначено до розгляду на 1 листопада 2019 року, однак особа не з'явилася в судові засідання, надала суду заяву про відкладення слухання справи в зв'язку з його участю в цей день у науково-практичній конференції за міжнародною участю «Навчання публічних службовців: новітні тенденції та технології», яка проходить у м. Києві;
 - 12 листопада 2019 року в судові засідання особа, яка належним чином була повідомлена про час та місце слухання справи, повторно не з'явилась.
- Справа № 530/411/19¹⁶² стосувалась перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів, які було призначено та проводились згідно з Законом України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII. У даній справі НАЗК отримало лист Опішнянської селищної виборчої комісії Зіньківського району Полтавської області з доданими до нього матеріалами, які свідчать про порушення строків подання проміжного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидатом на по-

160 Постанова Красноградського районного суду Харківської області від 05 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90843284>

161 Постанова Василівського районного суду Запорізької області від 12 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85577212>

162 Постанова Зіньківського районного суду Полтавської області від 10 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81625194>



саду селищного голови. Особа свою вину визнала, водночас суд постановив закрити провадження у зв'язку із закінченням строків притягнення особи до адміністративної відповідальності, при цьому встановив:

- днем вчинення правопорушення – 18.12.2018 (дату подання Звіту);
- днем виявлення правопорушення – 07.02.2019 (дату отримання листа Опішнянської селищної виборчої комісії Зіньківського району Полтавської області);
- місцем вчинення правопорушення – місцезнаходження Опішнянської селищної виборчої комісії Зіньківського району Полтавської області.

Окрім того, суд зазначив, виходячи із приписів ст. 38 КУпАП, що «момент із якого починається відрахування строку притягнення особи до адміністративної відповідальності є саме момент виявлення правопорушення, а не момент складення протоколу про адміністративне правопорушення, який в часі може не збігатись, що пов'язано із рядом дій спрямованих на необхідність перевірки обставин вчинення правопорушення та збирання відповідних доказів». Таким чином суд зробив важливе застереження – визнав необхідним здійснення уповноваженим органом перевірки обставин вчинення правопорушення та збирання необхідних доказів.



Залежно від форми діяння (дія або бездіяльність) дні, від яких здійснюватиметься обрахування строків, передбачених ч. 4 ст. 38 КУпАП, відрізнятимуться:

- у випадку бездіяльності це наступний день після дня, коли певна дія повинна бути вчинена суб'єктом адміністративного правопорушення (наприклад, наступний день після останнього дня подання звіту);
- у випадку дії це день, коли НАЗК отримало повідомлення щодо ознак порушення вимог законодавства суб'єктом, який здійснював аналіз звіту, або день, коли НАЗК виявило правопорушення.

Варто звернути увагу, що протягом 2020 року, як повідомило НАЗК у відповідь на запит про доступ до публічної інформації «із 71 винесеного рішення судами, якими було закрито провадження по справі у зв'язку з закінченням строку для притягнення винних осіб до відповідальності у більшості випадків суддями застосовано терміни для притягнення 3 місяці замість 6 місяців відповідно до положень ст. 38 КУпАП, без врахування змін які набули чинності з 19.04.2020 р.». Цю ж помилку було допущено і у справі № 761/40764/20¹⁶³, де разом із закриттям провадження особу було визнано винною (в резолютивній частині постанови).

Практика, коли судами було постановлено закрити провадження у справі у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП, при цьому визнано особу винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, була досить поширеною.

163 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 12 лютого 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96165999>



Зокрема, про винуватість (вчинення правопорушення) особи було зазначено судами:

- у резолютивній частині судового рішення у справах № 530/411/19¹⁶⁴, № 727/10525/19¹⁶⁵, № 712/15282/19¹⁶⁶;
- у мотивувальній частині судового рішення у справах № 473/4576/19¹⁶⁷, № 756/14134/19¹⁶⁸, № 466/8448/19¹⁶⁹.



Втім у висновку науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України вказується, що п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП 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. Встановлення зазначених у ст. 247 КУпАП 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, 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, передбаченого ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. За правилами статті 284 КУпАП рішенням, що доводить вину особи, є постановою про накладення адміністративного стягнення або застосування заходів впливу, умовою якої є визначення вини¹⁷⁰.

Такий підхід був застосований судом, у справі № 756/12836/19¹⁷¹, в якій не визнавали особу винуватою у вчиненні адміністративного правопорушення та постановили лише закрити провадження у справі у зв'язку з закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП.

164 Постанова Зіньківського районного суду Полтавської області від 10 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81625194>

165 Постанова Шевченківського районного суду м. Чернівці від 12 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85600222>

166 Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 06 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86260503>

167 Постанова Вознесеньського міськрайонного суду Миколаївської області від 11 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85508723>

168 Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 08 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85602873>

169 Постанова Залізничного районного суду м. Львова від 19 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85733096>

170 Узагальнений науково-консультативний висновок Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суду України «Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності» від 7 листопада 2017 року. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/

171 Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 25 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85380889>



Проте є обґрунтування і протилежної позиції – що при закритті справи за строками встановлення вини є необхідним, яка, зокрема, викладена в окремій думці¹⁷² до Узагальненого висновку члена Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України Гетманцева Д.О. Полягає вона в тому, що положення п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП необхідно застосовувати у взаємозв'язку із іншими нормами, а саме ст. 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення». Адміністративне стягнення накладається лише на винну особу. Звідси застосування ст. 38 КУпАП (застосування строків накладення адміністративного стягнення) повинно відбуватись лише у випадку встановлення вини особи у вчиненні правопорушення. Таким чином при відсутності вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення – немає підстав для закриття справи про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строків. Оскільки в такому випадку, законодавець передбачив іншу підставу для закриття провадження у справі – за відсутності події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП). Зважаючи, що для закриття провадження у зв'язку зі спливом строків для накладення адміністративного стягнення необхідним є встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення (винної дії чи бездіяльності), а також враховуючи, що ст. 280 КУпАП встановлює обов'язок при розгляді справ про адміністративні правопорушення з'ясовувати ряд обставин, в тому числі, чи винна особа в його вчиненні, суди мають достатні правові підстави для встановлення вини особи при закритті проваджень на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП.

Звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення

Згідно зі ст. 22 КУпАП при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. При цьому правопорушення, передбачені ст. 212-21 КУпАП, не віднесені до тих, щодо яких не застосовуються положення ст. 22 КУпАП.

У справі № 750/10931/19¹⁷³ суд встановив, що особа, яка є розпорядником поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 205, не подала до окружної виборчої комісії проміжний фінансовий звіт про надходження і використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України, чим порушила вимоги абз. 3 ч. 6 ст. 49 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Особа притягнута до відповідальності провину визнала частково та пояснила, що «остаточний звіт подала вчасно, а проміжний не подавала, так як на рахунок виборчого фонду за час передвиборчої кампанії не було жодних надходжень та використання коштів виборчого фонду, а в окружній виборчій комісії їй повідомили про необов'язковість подання фінансового звіту за таких обставин». Суд дійшов висновку про винуватість особи у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, проте,

172 Окрема думка члена Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України Гетманцева Д.О. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/

173 Постанова Деснянського районного суду м. Чернігова від 16 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85016322>



з огляду на обставини, за яких цей проміжний звіт не було подано, враховуючи, що особа до адміністративної відповідальності раніше не притягувалася, щиро покаялася у скоєному, тяжких наслідків не настало, суд зазначене правопорушення визнав малозначним та звільнив розпорядника від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням.

У справі № 645/6639/19¹⁷⁴ суд встановив порушення порядку подання остаточного фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду кандидата в народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі та визнав особу винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП. Водночас у судовому засіданні особа надала пояснення з приводу обставин справи, зазначила, що строк подання звіту ним пропущено лише на один день, щиро каявся, вказав, що має на утриманні чотирьох малолітніх дітей. Суд врахував характер правопорушення, а саме, що внаслідок правопорушення матеріальна шкода не заподіяна, потерпілих немає, строк пропущено лише на 1 день, також враховуючи пояснення особи та те, що вона має на утриманні чотирьох малолітніх дітей, та постановив звільнити особу від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення і обмежитись усним зауваженням.

Натомість у справі № 723/4341/19¹⁷⁵ в судовому засіданні особа, що притягається до адміністративної відповідальності, свою вину у вчиненні адміністративного правопорушення не визнала та зазначила, що у зв'язку з хворобою не мала можливості подати відповідну звітність до Національного агентства з питань запобігання корупції. Суд, визнав особу винною, проте, враховуючи відсутність спричиненої правопорушенням майнової шкоди, ознаки, які характеризують особу (має постійне місце проживання, раніше не притягувалась до адміністративної відповідальності, є інвалідом 2 групи) постановив звільнити її від відповідальності у зв'язку із малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення та обмежитись усним зауваженням.

У справі № 626/1095/20¹⁷⁶ від адміністративної відповідальності за ст. 212-21 КУпАП було звільнено розпорядника виборчого фонду кандидата у народні депутати України в одномандатному виборчому окрузі № 179, яким остаточний фінансовий звіт було подано 24.03.2020 року, тобто через два дні після закінчення встановленого законом строку для подання вищевказаного звіту. Незважаючи на встановлену вину, при призначенні адміністративного стягнення суд обґрунтовував звільнення від адміністративної відповідальності тим, що правопорушення вчинене не навмисно, фінансовий звіт було направлено, а з моменту вчинення адміністративного правопорушення пройшов значний час. Окрім того, постанова суду містить деякі неточності, а саме в декількох місцях невірно зазначений номер одномандатного виборчого округу.

Такі ж обставини були враховані при звільненні від адміністративної відповідальності за

174 Постанова Фрунзенського районного суду м. Харкова від 28 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85231634>

175 Постанова Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 15 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85701779>

176 Постанова Красноградського районного суду Харківської області від 25 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91481291>



малозначністю у справі № 626/1654/20¹⁷⁷. Однак постанова суду першої інстанції була переглянута та скасована в апеляційному порядку. Спочатку апеляційний суд задовольнив клопотання про поновлення строків апеляційного оскарження за поважними причинами¹⁷⁸. За результатами апеляційного перегляду було встановлено, що остаточний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду був надісланий до ОВК вчасно, однак, через затримку на сортувальному центрі поштового оператора, не надійшов до ОВК у визначені виборчим законодавством строки. Оскільки отримання поштового відправлення з порушенням граничного строку відбулося з незалежних від розпорядника виборчого фонду обставин, апеляційний суд скасував постанову першої інстанції та закрив відповідне провадження, адже дійшов висновку про відсутність в діях особи вини, а отже і складу адміністративного правопорушення.¹⁷⁹

У справі № 303/1328/20¹⁸⁰ серед обставин, які б свідчили про малозначність правопорушення, суд врахував, що правопорушник щиро розкався у вчиненому, позитивно характеризується за місцем проживання, на його утриманні двоє малолітніх дітей, з моменту вчинення адміністративного правопорушення пройшов значний час. Натомість у справі № 227/598/21¹⁸¹ щире каяття розглядається лише як обставина, що пом'якшує відповідальність.

Незважаючи на вищенаведені обставини, які слугували прийняттю рішення щодо звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю, у деяких справах був застосований відмінний підхід. Так, у справі № 397/100/21¹⁸² «ОСОБА_1» винуватість у вчиненні адміністративного правопорушення визнав повністю, при цьому вказав, що не був обізнаний про такий обов'язок, як необхідність подання розпорядником поточного рахунку виборчого фонду до територіальної виборчої комісії проміжного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата на посаду селищного голови». У зв'язку з цим суд зазначив, що «критично ставиться до доводів ОСОБА_1 з приводу того, що він не був обізнаний про такий обов'язок, як необхідність подання розпорядником поточного рахунку виборчого фонду до територіальної виборчої комісії проміжного фінансового звіту про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидата на посаду селищного голови, оскільки в силу ч. 2 ст. 68 Конституції України (незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності), такі обставини не можуть слугувати підставою для закриття провадження у справі».

Враховуючи вищезазначену практику суди звертають увагу на відсутність у законодавстві чітких критеріїв звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю. Так,

177 Постанова Красноградського районного суду Харківської області від 26 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91481302#>

178 Поважність пропуску строку на апеляційне оскарження мотивована тим, що з 26 серпня 2020 року він знаходився у відрядження в м. Мукачево та не міг бути присутнім в судовому засіданні, повний текст оскаржуваної постанови ним був отриманий 25 вересня 2020 року.

179 Постанова Харківського апеляційного суду від 4 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95835324>

180 Постанова Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 8 квітня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88681227>

181 Постанова Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 3 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95350105>

182 Постанова Олександрівського районного суду Кіровоградської області від 10 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95442263>



у справі № 461/1194/21¹⁸³ у постанові суду було зазначено: «При вирішенні питання про застосування положень ст. 22 КУпАП суд вирішує 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 закріплено, проте, у кожному конкретному випадку судом має вирішуватися питання про визнання діяння малозначним, виходячи з того, що його наслідки не представляють суспільної шкідливості, не завдали або не здатні завдати значної шкоди суспільним або державним інтересам, правам та свободам інших осіб».



На нашу думку, у цій категорії правопорушень важко оцінити «тяжкість наслідків», до яких вони можуть призводити. Враховуючи, що такі правопорушення впливають на формування волевиявлення виборців та стосуються дотримання принципів рівних умов участі кандидатів, вважаємо, що поширена практика звільнення осіб від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП у зв'язку з малозначністю потребує свого перегляду та єдності щодо застосування. Зокрема, з огляду на характер охоронюваних правовідносин, їх важливість для функціонування держави як демократичної, дискусійною вважаємо можливість використання як аргументів на користь малозначності відсутність «потерпілих», заподіяння «матеріальної шкоди» та «тяжких наслідків».

Закриття провадження у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення (недоведеність правопорушення)

Відповідно до ст. 252 КУпАП орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП за умови відсутності події і складу адміністративного правопорушення провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю.

У справі № 367/6668/19¹⁸⁴ у протоколі про адміністративне правопорушення було зазначено, що за результатами аналізу Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 1 квартал у ньому не відображено відомості щодо внесків від фізичних та юридичних осіб до виборчого фонду кандидата від політичної партії та не відображено відомості щодо платежів з рахунку виборчого фонду кандидата від політичної партії на користь юридичних та фізичних осіб. Захисник керівника політичної партії у судовому засіданні пояснив, що:

- спеціальний законодавчий акт прямо дозволяє фінансування виборчого фонду кандидата на пост Президента України, висунутого партією, не за рахунок такої партії, а з інших джерел;

183 Постанова Галицького районного суду м. Львова від 19 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95727351>

184 Постанова Ірпінського міського суду Київської області від 25 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85217728>



- у передвиборчій кампанії кандидата не використовувались грошові кошти політичної партії, що і було вказано у остаточному Звіті про формування виборчого фонду кандидата на пост Президента України, поданому до ЦВК.

Суд врахував аргументи захисника та постановив закрити провадження у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення.

У справі № 755/15532/19¹⁸⁵ було складено адміністративний протокол за ст. 212-21 КУпАП на розпорядника поточного рахунку виборчого фонду кандидата в народні депутати України за те, що ним не подано до окружної виборчої комісії одномандатного виборчого округу № 204 остаточний фінансовий звіт про надходження і використання коштів виборчого фонду. В судовому засіданні розпорядник свою вину не визнав та пояснив, що ним у визначений законодавством строк подано до ОВК звіти: проміжний станом на 10.07.2019 року та кінцевий станом на 19.07.2019 року, які прийняті та зареєстровані в ОВК, що свідчить про відсутність підстав для відповідальності за ст. 212-21 КУпАП. Крім того, рішення по кінцевому звіту ОВК не приймалось, а лист ОВК № 22 від 29.07.2019 року, яким повідомлено НАЗК про неподання ним кінцевого звіту, на думку розпорядника, направлено помилково, що підтверджується матеріалами справи. Враховуючи це, суддя дійшов висновку, що факт правопорушення не знайшов підтвердження в судовому засіданні та постановив закрити провадження у справі у зв'язку з відсутністю в діях особи, що притягується до адміністративної відповідальності, складу правопорушення.

У справі № 308/12117/19¹⁸⁶ суд констатував недоведеність вини у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП. На переконання суду обставини справи свідчать про поважність причин пропуску строку на подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду. Зокрема, судом взято до уваги те, що перебуваючи з 22.07.2019 року по 27.07.2019 року у якості одного з координаторів VIII Літньої Школи «Верховенство права і конституціоналізм» під егідою Координатора проектів ОБСЄ в Україні, яка проходила у передмісті Львова, особа не мала можливості подати остаточний фінансовий звіт на паперових носіях та в електронному вигляді до ОВК ОВО № 68 до 28.07.2019 року. Факт перебування особи доктора юридичних наук, професора у цей час за межами Закарпатської області підтверджено листом національного спеціаліста програм з юридичних питань відділу верховенства права Координатора проектів ОБСЄ в Україні від 11.11.2019 року. Крім того, суд врахував показання свідка, який підтвердив відсутність відповідального члена виборчої комісії в останній день строку прийняття відповідного звіту. У зв'язку з вищезазначеним, суд зробив висновок про відсутність суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП у формі умислу або необережності.

Як зазначив суд, відповідно до чинного КУпАП, розгляд справи про адміністративне правопорушення проводиться лише у межах обставин, викладених у протоколі про адміністративне правопорушення, та суд не наділений повноваженнями самостійно змінювати фактичні обставини, викладені у протоколі про адміністративне правопорушення. Це узгоджується з усталеною практикою Європейського суду з прав людини, яку національні

185 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 13 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87390520>

186 Постанова Ужгородського міськрайонного суду Закарпатської області від 30 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87763706>

суди повинні враховувати при здійсненні правосуддя. Відповідно до рішень Європейського суду з прав людини («Малофеев проти Росії» та «Карелін проти Росії»), 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 (особа не може належним чином підготуватися до захисту) та принципу рівності сторін процесу. У такому випадку справа про адміністративне правопорушення має бути закрита у зв'язку з відсутністю складу правопорушення.

Варто звернути увагу, що у справі № 397/176/21¹⁸⁷ застосовується підхід з розмежування понять порушення порядку та порушення строку подання відповідного звіту. За матеріалами справи особою фактично подано проміжний фінансовий звіт про надходження і використання коштів виборчого фонду 22.10.2020 шляхом направлення його копії на офіційну електронну адресу Олександрівської селищної територіальної виборчої комісії, а 23.10.2020 – шляхом подання його до виборчої комісії в паперовому вигляді. Однак, строк подачі зазначеного звіту було встановлено до 19.10.2020 включно. У зв'язку з вищезазначеним суд вважає, що порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду особою не вчиняла та таким чином в його діях відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, а саме порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду кандидатом на посаду селищного голови, оскільки сам порядок такого подання особою порушено не було (проміжний звіт було подано з порушенням строків, а не з порушенням порядку).



Незважаючи на полеміку з приводу розуміння порядку подання Звіту як такого, що охоплює вимоги і щодо строків, і щодо оформлення, суд не врахував, що зазначеною особою було не дотримано вимоги п. 9 Постанови ЦБК від 1 жовтня 2020 року № 324 «Про форми фінансових звітів про надходження та використання коштів виборчих фондів місцевих організацій політичних партій, кандидатів у депутати, кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови, порядок їх складання та проведення аналізу», згідно з яким фінансові звіти подаються розпорядниками коштів відповідних рахунків на паперових носіях і в електронному вигляді. При цьому електронний вигляд подання вказаних звітів передбачає їх подання на оптичних носіях інформації (CD-R, DVD-R) або на USB-флеш-накопичувачах чи інших пристроях для запам'ятовування, що використовують інтерфейс USB, у форматі MS-Word та сканованій копії (сканування проводиться з роздільною здатністю не менше 300 dpi та не більше 600 dpi і зберігається у форматі PDF (*.pdf), у якій повинна бути закрита інформація про реєстраційні номери облікових карток платників податків фізичних осіб – підприємців і розпорядників коштів відповідного рахунку виборчого фонду. В той час за матеріалами справи копію такого звіту було надіслано на офіційну електронну адресу виборчої комісії.

187 Постанова Олександрівського районного суду Кіровоградської області від 30 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95873176>



Місце вчинення правопорушення

Відповідно до ст. 276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення, при цьому щодо ст. 212-21 КУпАП не передбачено спеціальних вимог стосовно місця розгляду правопорушення.

У справі № 466/8448/19¹⁸⁸ суд встановив порушення правил територіальної підсудності та постановив направити матеріали справи за належністю до Залізничного районного суду м. Львова. Місцем вчинення правопорушення була визнана «адреса Одномандатного виборчого округу № 116 у м. Львові».

У справі № 311/3938/19¹⁸⁹ особа надала клопотання суду клопотання про передачу справи до Енергодарського міського суду Запорізької області за територіальною підсудністю. Проте суд визнав клопотання «необґрунтованим та таким, що не підлягає задоволенню», а також вказав, що місцем вчинення правопорушення з протоколу вбачається Одномандатний виборчий округ № 79.



Вважаємо спірною можливість визначення адреси виборчого округу як місця вчинення адміністративного правопорушення, оскільки самі по собі виборчі округи формують систему територіальної організації виборів та поширюються на певну територію, яка має визначені межі.

Справа № 530/411/19¹⁹⁰ стосувалась перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад і відповідних сільських, селищних, міських голів, які було призначено та проводились згідно з Законом України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII. Місцем вчинення правопорушення у даній справі було визнано місцезнаходження Опішнянської селищної виборчої комісії Зіньківського району Полтавської області, до якої було подано із порушенням строків проміжний фінансовий звіт про надходження та використання коштів виборчого фонду кандидатом на посаду селищного голови.

У справі № 932/16585/19¹⁹¹ суд встановив порушення правил територіальної підсудності та постановив направити матеріали справи за належністю до Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська за місцем вчинення правопорушення, яким було визначено місцезнаходження окружної виборчої комісії.

188 Постанова Шевченківського районного суду м. Львова від 18 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85070632>

189 Постанова Василівського районного суду Запорізької області від 12 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85577212>

190 Постанова Зіньківського районного суду Полтавської області від 10 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81625194>

191 Постанова Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 12 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85620901>



Повернення матеріалів для додаткової перевірки або належного оформлення

У справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 212-21 КУпАП, суди неодноразово повертали матеріали справи для додаткової перевірки або належного оформлення (як правило внаслідок порушення вимог щодо складення або вручення протоколів).

Зокрема, такі рішення постановлялись судами у справах № 705/4995/19¹⁹², № 932/16585/19¹⁹³.

У справі № 511/1981/20¹⁹⁴ особа 15.10.2020 року о 20 год 00 хв надала звіт про надходження і використання коштів виборчого фонду з порушенням заборони використання для фінансування передвиборної агітації інших коштів, крім коштів виборчого фонду партії (кандидата, організації партії) (п. 4 ч. 5 ст. 12 Виборчого кодексу України), а саме використала гроші в сумі 1520,00 грн з власного рахунку для друкування агітаційного матеріалу в ТОВ «Роздільнянське виробництво «Вперед». Однак протокол було складено не уповноваженою особою НАЗК, а представниками Роздільнянського ВП ГУНП в Одеській області. Таким чином, суд встановив що протокол про адміністративне правопорушення складено з порушенням вимог ст. 255 КУпАП, тобто не уповноваженою на те особою, та вирішив повернути адміністративні матеріали до Роздільнянського ВП ГУНП в Одеській області для прийняття рішення відповідно до законодавства.

Також адміністративні матеріали поверталися у зв'язку з порушенням правил територіальної підсудності. Так, у справі № 592/3070/21¹⁹⁵ суд наголосив, що згідно з ст. 276 КУпАП, справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення, а відповідно до ч. 1 ст. 257 КУпАП протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення. За матеріалами справи в протоколі про адміністративне правопорушення № 53-15/61 від 03.03.2021 місцем вчинення інкримінованого особі адміністративного правопорушення визначено місцезнаходження Сумської територіальної виборчої комісії Сумського району Сумської області м. Суми, майдан Незалежності, буд. 2, що розташована на території Зарічного району м. Суми та відповідно відноситься до територіальної юрисдикції Зарічного районного суду м. Суми. В підсумку суд констатував, що зазначені обставини позбавляють його можливості розглянути вказаний протокол у відповідності до вимог чинного КУпАП та повернув матеріали НАЗК для подальшого скерування за підсудністю до належного суду.

192 Постанова Уманського міськрайонного суду Черкаської області від 28 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85222870>

193 Постанова Жовтневого районного суду м. Дніпропетровська від 02 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86005213>

194 Постанова Роздільнянського районного суду Одеської області від 12 листопада 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92797579>

195 Постанова Ковпаківського районного суду м. Суми від 17 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95595464>



Як зазначено в Узагальненні Верховного Суду України у справах про виборчі правопорушення від 01.08.2017 судам необхідно звертати увагу на те, що ст. 284 КУпАП не передбачено ухвалення таких постанов, як направлення для усунення недоліків або для доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення. В Узагальненні рекомендовано правильною вважати таку судову практику, коли у разі нена належно оформленого протоколу про адміністративне правопорушення та порушення положень ст. 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 із звільненням особи від адміністративної відповідальності.

З огляду на це, а також на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, вважаємо більш прийнятною судову практику, де порушення вимог щодо складення або вручення протоколів, інших процесуальних вимог було підставою для закриття провадження у справі. Такий підхід був застосований, зокрема, у справі № 490/8990/19¹⁹⁶.

Крім того, що стосується порушення правил територіальної підсудності, вбачаємо за доцільне направляти матеріали справи за належністю безпосередньо до суду, а не на доопрацювання до НАЗК. Для формування такої практики вважаємо за необхідне конкретизувати положення КУпАП щодо направлення справи за підсудністю до іншого суду.

196 Постанова Центрального районного суду м. Миколаєва від 08 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87696428>



2.2.2. Порушення порядку подання звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру

Матеріальне право

Судами встановлювались порушення різних норм матеріального права у контексті порушення порядку подачі Звіту. Такі правопорушення вчинялись як у формі дії, так і бездіяльності.

Поширеною була практика порушення строків подачі або неподання Звітів у визначений законодавством строк.

Так, у справі № 359/3065/19¹⁹⁷ суд встановив, що особа, займаючи посаду керівника політичної партії «Всеукраїнська партія «Нова сила»» не подав Звіт за IV квартал 2018 року до НАЗК у встановлений законодавством термін (граничний термін було встановлено до 11 лютого 2019 року), чим вчинив правопорушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП.

За порушення строків подачі Звіту було притягнуто до адміністративної відповідальності:

- керівника політичної партії «Народна опозиція» у справі № 635/2873/19¹⁹⁸;
- керівника політичної партії «Партія заробітчан України» у справі № 752/6429/19¹⁹⁹;
- керівника політичної партії «Контроль. Порядок. Справедливість.» у справі № 761/26760/19²⁰⁰;
- керівника політичної партії «Партія громади об'єднаних власників багатоквартирних будинків, будівельників та будівельних організацій» у справі № 569/13861/19²⁰¹;
- керівника політичної партії «Всеукраїнська партія «Нова сила» у справі № 359/5536/19²⁰² та ін.

Суди також притягували до відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, за порушення порядку подання Звіту або подання Звіту, оформленого з порушенням встановлених законодавством вимог.

197 Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 24 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82041719>

198 Постанова Харківського районного суду Харківської області від 24 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81963775>

199 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 31 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83612548>

200 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 29 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83817621#>

201 Постанова Рівненського міського суду від 02 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83689908>

202 Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 5 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83498164>



Так, у справі № 281/401/19²⁰³ суд констатував, що згідно з висновком про результати аналізу Звіту політичної партії «Сам за себе» встановлено невідповідність оформлення звіту, включення до нього звітних даних вимогам законодавства та неповноту відображення в звіті інформації. Зокрема, до звіту не додано висновок щорічного внутрішнього аудиту, що є порушенням п. 1 ч. 9, 11 ст. 17 Закону. Як наслідок суд постановив керівника політичної партії «САМ ЗА СЕБЕ» визнати винним у вчиненні адміністративного правопорушення.



Звертаємо увагу, що згідно з ч. 14 ст. 17 Закону до звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за четвертий квартал звітного року додаються (шляхом завантаження фотокопій у систему) копії звітів про проведення щорічного внутрішньопартійного фінансового аудиту та незалежного зовнішнього аудиту фінансової звітності політичної партії (якщо його проведення відповідно до цього Закону є обов'язковим) шляхом завантаження їх фотокопій у систему, а відповідно до п. 7 ч. 22 ст. 17 Закону перевірка Звітів політичних партій включає в себе аналіз дотримання політичною партією вимог законодавства щодо проведення щорічного внутрішньопартійного фінансового аудиту та проходження зовнішнього незалежного аудиту фінансової звітності.

У справі № 752/10531/19²⁰⁴ суд визнав керівника політичної партії «Демальянс (демократичний альянс)» винним у скоєнні правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, встановивши такі порушення:

- на титульній сторінці Звіту вказано фактичне місцезнаходження Партії, проте «не надано жодного доказу на підтвердження вказаної інформації щодо фактичного місцезнаходження Партії за вказаною адресою та підтверджуючих документів щодо продовження строку дії договору»;
- не надано жодного документа на підтвердження фактичного місцезнаходження місцевих організацій Партії за вказаними у Звіті адресами;
- не відображено відомості про місце проживання та реєстраційний номер облікової картки платника податків особи, яка здійснила внесок на користь Партії, що позбавляє НАЗК можливості перевірити правомірність здійснення вказаного внеску.

У справі № 761/41074/18²⁰⁵ суд встановив, що на користь політичної партії «Громадсько-політичний рух Валентина Наливайченка «Справедливість»» особою було здійснено внесок у розмірі 4 700 (чотири тисячі сімсот) 00 грн., при цьому у Звіті не зазначені місце проживання та реєстраційний номер облікової картки платника податків (або паспорт з відміткою про відмову від прийняття реєстраційного номеру облікової картки платника податків) внескодавця. Захисник заступника голови політичної партії пояснив, що особа не зазначила необхідні дані, а тому політичною партією «були здійснені дії на повернення внеску особі яка його здійснила». Суд зазначив, що із матеріалів справи вбачається, що заступником голови партії були виконані вимоги ч. 7 ст. 15 Закону.

203 Постанова Лугинського районного суду Житомирської області від 22 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81907471>

204 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 24 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82699300>

205 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 5 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82912854>



Згідно з ч. 2 ст. 15 Закону відповідальність за недотримання обмежень щодо внесків на підтримку політичних партій несе особа, яка здійснює внесок, а партії та їх уповноважені особи не несуть юридичної відповідальності за порушення вимог, передбачених частиною першою цієї статті. Водночас ч. 7 ст. 15 Закону передбачено обов'язок відмовитися від внеску або його частини, якщо розмір внеску (сумарний розмір внесків) особи (групи осіб) перевищує встановлений ч. 3, 4 ст. 15 Закону розмір. Як чинною формою Звіту, затвердженою рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 3²⁰⁶, так і затвердженою наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20²⁰⁷ формою, яка набуде чинності з дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення Звітів, передбачено окремі графи для зазначення інформації щодо повернення внесків, що надійшли з порушенням вимог законодавства на рахунки політичної партії.

Щодо порушення порядку подання Звіту або подання Звіту, оформленого з порушенням встановлених законодавством вимог, суди також встановлювали такі правопорушення:

- у справі № 752/16044/19²⁰⁸ суд притягнув до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Аграрна партія України», оскільки до Звіту не додано довідку банку про рух на поточному рахунку Партії (порушення п.п. 2 п. 10 розділу Положення про порядок подання Звіту, затвердженого Рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2²⁰⁹);
- у справі № 463/6617/19²¹⁰ суд притягнув до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Духовна Україна», оскільки поданий Звіт у електронному вигляді не відповідав Звіту у паперовому в частині даних про місцеві організації партії;
- у справі № 755/12683/19²¹¹ суд притягнув до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Солідарність правих сил», оскільки у Звіті зазначено дані про фактичне місцезнаходження партії, проте не відображено відомості щодо здійснення орендної плати, не додано копію акта про прийом-передачу нерухомого майна;
- у справі № 753/10221/19²¹² суд притягнув до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Народної дії «Надія»», оскільки до Звіту Партії не було подано Звіти її місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи;

206 Рішення НАЗК «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 09.06.2016 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16#n13>

207 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>

208 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 11 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84135504>

209 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

210 Постанова Личаківського районного суду м. Львова від 06 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84077568>

211 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 09 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86734682>

212 Постанова Дарницького районного суду міста Києва від 27 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81986580>



- у справі № 759/14667/19²¹³ суд притягнув до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Відродження України», оскільки у Звіті зазначено інформацію про безоплатне надання приміщення для функціонування керівних органів партії, водночас до Звіту не додано Висновок про визначення розміру (суми) внеску у формі робіт, товарів або послуг.

Мали місце випадки, коли особа визнавала свою вину у вчиненні правопорушення:

- у справі № 752/18553/19²¹⁴ суд встановив відсутність необхідних відомостей щодо особи (відомості щодо місця проживання та реєстраційний номер облікової картки платника податків або серія та номер паспорту), що здійснила внесок на користь політичної партії, проте керівник останньої визнав свою вину і пояснив, що у нього не було необхідних відомостей і він *«фактично знає, що треба було повернути кошти платнику»*;
- у справі № 752/1747/19²¹⁵ особа визнала вину у поданні звіту, який містить неповну інформацію;
- у справі № 753/1451/19²¹⁶ особа визнала свою вину у тому, що підписувала звіт, який подано несвоєчасно та не в електронному вигляді у форматі MS Excel і сканованої копії у форматі PDF, як це передбачено абзацом 3 пункту 1 розділу 2 Порядку про подання звіту політичної партії²¹⁷, а у форматі Word;
- у справі № 757/2458/19-п²¹⁸ особа визнала вину, яка полягала у тому, що звіт не було подано в електронному вигляді.



Також відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання і протидії політичній корупції» від 19.12.2019 № 410-IX (набрав чинності 16.01.2020) ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» викладено у новій редакції, яка, серед іншого, передбачає, що копії документів, які підтверджують відображені у звіті про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відомості, надаються політичною партією на письмовий запит Національного агентства з питань запобігання корупції протягом 15 робочих днів після надходження відповідного запиту. В той час, редакція ч. 12 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», яка передбачала, що «до звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру додаються копії документів, що підтверджують відображені у звіті відомості (у тому числі копії платіжних документів, довідок установ банків про рух коштів на рахунках)» втратила чинність 16.01.2020.

213 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 16 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84271957>

214 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 24 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84501124>

215 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 14 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80044288>

216 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 01 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79595615>

217 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

218 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80086455>

Крім цього, в деяких справах звертається увага й на тому, що вимоги підпункту 2 пункту 10 Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції №2 від 28.07.2016, у цьому випадку, суперечить вимогам статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні», та є підзаконним актом, що має нижчу юридичну силу. У зв'язку з вищезазначеним сформувався підхід, згідно з яким окремі суди не вбачають обов'язку подання одночасно зі звітом копій документів, що підтверджують відображені у звіті відомості (наприклад, у справі № 756/13534/20²¹⁹).

Суб'єкт адміністративного правопорушення

Неоднаковою була судова практика щодо визначення суб'єкта адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212–21 КУпАП. Зокрема, суди використовували чотири підходи:

1. Перший підхід полягав у закритті провадження у зв'язку з тим, що суб'єктом адміністративного правопорушення за ст. 212–21 КУпАП є юридична особа – політична партія.
2. Другий підхід ґрунтувався на тому, що суб'єктом адміністративного правопорушення за ст. 212–21 КУпАП є керівник політичної партії.
3. Третій підхід полягав у тому, що суб'єктом адміністративного правопорушення за ст. 212–21 КУпАП є особа, за підписом якої було подано Звіт або суди встановлювали, яка особа є відповідальною за подання Звіту згідно зі статуту (наприклад, заступник керівника партії, головний бухгалтер або голова виконавчого комітету партії).
4. Четвертий підхід ґрунтувався на судженні, відповідно до якого у ст. 212–21 КУпАП не визначено суб'єкта адміністративного правопорушення, що може вважатися порушенням принципів юридичної визначеності та законності як складових принципу верховенства права.

Перший підхід, згідно з яким суб'єктом адміністративного правопорушення за ст. 212–21 КУпАП є юридична особа – політична партія, було застосовано у таких справах.

У справі № 372/65/19²²⁰ суд, вирішуючи питання про відповідальність керівника політичної партії «Київська Русь – Україна» за порушення встановленого порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру суд встановив, що така особа не може бути суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212–21 КУпАП. Зокрема, суд інтерпретував та системно пов'язав такі положення законодавства:

- ч. 1 ст. 7 КУпАП, згідно з якою ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом;

219 Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 11 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93603321>

220 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 06 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83651681>



- ст. 212-21 КУпАП, якою не визначено суб'єкта адміністративного правопорушення та не передбачено, на кого може бути накладено штраф;
- ст. 212-21 КУпАП, відповідно до якої суб'єктами у справах про адміністративні правопорушення можуть бути фізичні особи, посадові особи та юридичні особи (стосовно такого адміністративного стягнення як штраф);
- ч. 7 ст. 17 Закону та п. 1 розділу II Положення, якими обов'язок подати до НАЗК звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру покладено на політичну партію.

Як наслідок, суд робить висновок, що до відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, може бути притягнута юридична особа – політична партія, а фізична чи посадова особи не можуть бути суб'єктом правопорушення за вказаною статтею.

Незважаючи на такі висновки, для вирішення питання щодо можливості притягнення керівника політичної партії до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП, суд надалі з'ясовував чи входить до його службових обов'язків виконання дій, які складають об'єктивну сторону вказаного адміністративного правопорушення. Оскільки у Положенні відсутня норма, яка б зобов'язувала керівника політичної партії подавати до НАЗК звіт (по аналогії з ч. 7 ст. 17 Закону у п. 1 розділу II Положення передбачено, що керівник партії підписує звіт у паперовій формі), а матеріали справи не містять даних про повноваження і обов'язки голови політичної партії, викладені у статуті, щодо обов'язку подавати Звіт, суд вказує, що керівник партії у даній справі не може бути суб'єктом адміністративного правопорушення і як посадова особа.

Таким чином, суд вважає, що оскільки керівник політичної партії не є суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, її вина в установленому законом порядку залишилась недоведеною, а в її діях відсутній склад адміністративного правопорушення. Як наслідок, суд постановив, що провадження у справі підлягає закриттю.

У справах № 581/49/19²²¹, № 761/647/20²²² суди дійшли схожих висновків, зазначивши, що Законом не передбачено обов'язку керівника політичної партії подавати Звіт, а у ч. 6 ст. 17 лише закріплено, що Звіт у паперовій формі подається за підписом керівника партії, засвідченим печаткою політичної партії, що відноситься до порядку оформлення документу, а не обов'язку подачі документу до НАЗК. Також суд зауважив, що не передбачено обов'язку керівника політичної партії подавати до НАЗК Звіт й іншими нормативно-правовими документами, до яких би відсилали норми КУпАП чи вищевказаного спеціального закону. Як наслідок суд констатував, що «аналіз чинного законодавства вказує на те, що до відповідальності, передбаченої за ст. 212-21 КУпАП, за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру не може бути притягнута фізична чи посадова особа політичної партії».

221 Постанова Липоводолинського районного суду Сумської області від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80058762>

222 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 7 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90068853>



Схожих висновків суди дійшли у таких справах:

- №754/6405/19²²³ (суд зазначив, що до відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, може бути притягнута юридична особа – політична партія, а фізична чи посадова особи не можуть бути суб'єктом правопорушення за вказаною статтею);
- № 642/3363/19²²⁴ (суд вказав, якщо виходити з аналізу об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, то суб'єктом цього правопорушення може бути особа, на яку чинним законом покладено обов'язок подання фінансового Звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, Звіту політичної партії, а такий обов'язок покладено на політичну партію, що передбачено ч. 7 ст. 17 Закону);
- № 754/12009/19²²⁵ (здійснивши аналіз чинних законів суд зробив висновок, що до відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КпАП України, може бути притягнута юридична особа – політична партія, а фізична чи посадова особи не можуть бути суб'єктом правопорушення за вказаною статтею).

На відсутності в КУпАП чіткої вказівки на те, хто може бути суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення за порушення порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру наголошувалося у справах № 581/907/19²²⁶, № 761/31256/20²²⁷, № 761/30833/20²²⁸. Суди виходили з наступного:

- системний аналіз норм глави 2 «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» та ст. 27 КУпАП дають підстави вважати, що суб'єктами у справах про адміністративні правопорушення можуть бути фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства), посадові особи та юридичні особи;
- виходячи з аналізу об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, то суб'єктом цього правопорушення може бути особа, на яку чинним законом покладено обов'язок подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- обов'язок подати до НАЗК Звіт покладено на політичну партію, що передбачено ч. 7 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні»;
- з аналізу положень чинного законодавства вбачається, що до відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, за порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно,

223 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 11 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82581715>

224 Постанова Ленінського районного суду м. Харкова від 26 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82821471>

225 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 23 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84536099>

226 Постанова Липоводолинського районного суду Сумської області від 14 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87599863>

227 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 7 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93995541>

228 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 11 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93577632>



доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у вигляді штрафу може бути притягнута юридична особа – політична партія, а фізична чи посадова особи не можуть бути суб'єктом правопорушення за вказаною статтею.

Найбільш поширеною є практика застосування другого підходу – притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 212–21 КУпАП керівника політичної партії.

Так, у справі № 752/6984/19²²⁹ суд пов'язав такі положення законодавства:

- положеннями глави 2 КУпАП не визначено відповідальність юридичних осіб за будь-які адміністративні правопорушення, окрім адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (це встановлено ст. 14–2 КУпАП);
- ч. 1 ст. 27 КУпАП встановлено, що штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених цим Кодексом та іншими законами України;
- диспозицією та санкцією ст. 212–21 КУпАП не визначено, що суб'єктом відповідальності за цією нормою є юридична особа, в даному випадку політична партія, на яку ч. 7 ст. 17 Закону покладено обов'язок щоквартально подавати до НАЗК Звіт у паперовій формі (за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії), а також на електронному носії;
- ч. 16 ст. 17 Закону встановлено, що у разі виявлення під час аналізу Звіту чи під час перевірки інформації про порушення законодавства у сфері фінансування політичних партій ознак порушення вимог законодавства, які є підставою для притягнення до адміністративної, кримінальної чи іншої передбаченої законом відповідальності, НАЗК у 5-денний строк з дня виявлення відповідних ознак вчиняє наступні дії: письмово повідомляє про це органи (посадових осіб), уповноважені забезпечити притягнення осіб, які вчинили порушення вимог законодавства, до передбаченої законом відповідальності, та надсилає відповідним органам (посадовим особам) матеріали, що підтверджують факт вчинення відповідного правопорушення, або забезпечує притягнення відповідних осіб до такої відповідальності в межах своїх повноважень, а також оприлюднює інформацію про це на своєму офіційному веб-сайті;
- у ст. 19 Закону передбачені заходи, які можуть вживатися до політичних партій у разі порушення ними цього та інших законів України, серед яких лише такі заходи як попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії.

З огляду на вищезазначене суд дійшов висновку, що керівник політичної партії «не тільки керує поточною діяльністю партії, а й представляє цю політичну партію у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі шляхом підписання документів від імені партії», а «у частині порушення порядку подання фінансового звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, адміністративну відповідальність за ст. 212–21 КУпАП повинна нести не політична партія, як юридична особа, а керівник цієї партії, як посадова особа».

229 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 22 квітня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81357888>



Хоча провадження у справі № 757/2450/19-п²³⁰ було закрито у зв'язку з закінченням строків накладення адміністративного стягнення, проте у судовому засіданні керівник політичної партії «Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю» зазначив, що протокол складений відносно нього як фізичної особи, яка у відповідності до положень закону, взагалі не має обов'язку подання Звіту місцевих організацій партії, у зв'язку з чим не може підлягати притягненню до адміністративної відповідальності. Свою чергу суд зазначив, що критично ставиться до таких тверджень, оскільки *«він, як керівник партії, є відповідальною особою за подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»*.

У справі № 752/10495/19²³¹ суд також вказав, що керівник політичної партії представляє її у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування, в тому числі шляхом підписання документів від імені партії, при цьому обґрунтовуючи тезу, що суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, є керівники політичних партій, звернув увагу на такі особливості:

- положеннями глави 2 КУпАП не визначено відповідальність юридичних осіб за будь-які адміністративні правопорушення, окрім адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі – це встановлено ст. 14-2 КУпАП;
- диспозицією та санкцією ст. 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення не визначено, що суб'єктом відповідальності за цією нормою є юридична особа, в даному випадку політична партія;
- згідно зі ст. 19 Закону якою передбачені заходи, які можуть вживатися до політичних партій, і серед них відсутні штрафні санкції, в тому числі штраф, як грошове стягнення, а можуть бути вжиті лише такі заходи, як попередження про недопущення незаконної діяльності та заборона політичної партії.

Підхід, відповідно до якого суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, є керівник політичної партії, було застосовано у таких справах:

- № 752/1747/19²³² (особа визнала вину у поданні звіту, який містить неповну інформацію);
- № 761/5879/19²³³ (суд прямо вказав, що суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, є керівники політичних партій);
- № 757/2458/19-п²³⁴ (особа визнала вину, яка полягала у тому, що звіт не було подано в електронному вигляді);

230 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 26 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81164188>

231 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 07 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83815210>

232 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 14 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80044288>

233 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 26 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83452711>

234 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80086455>



- № 279/2395/19 (суд звільнив особу від відповідальності обмежитись усним зауваженням, водночас зазначив, що суб'єктами правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, є керівники політичних партій);
- № 753/3131/19²³⁵ (ґрунтуючись на матеріалах НАЗК суд встановив, що Звіт було подано без відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру місцевих організацій, які в установленому порядку набули статус юридичної особи);
- № 752/3039/19²³⁶ (у Звіті не відображені дані щодо об'єкта нерухомості, не додані копії документів, що підтверджують відображені на титульній сторінці Звіту відомості щодо місцезнаходження партії, не додано інформацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від 21 місцевої організації партії, яка в установленому порядку набули статусу юридичної особи);
- № 761/14481/19²³⁷ (до Звіту не додано інформацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від 441 місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи).

Мали місце випадки застосування й третього підходу, коли суди притягували до відповідальності за ст. 212-21 КУпАП особу, яка не є керівником партії, проте за підписом якою було подано Звіт або встановлювали, яка особа є відповідальною за подання Звіту згідно зі статуту (наприклад, заступник керівника партії, головний бухгалтер або голова виконавчого комітету партії).

Так, у справі № 757/2765/19-п²³⁸ заступником голови політичної партії «Християнсько-ліберальна партія України» було подано звіт із порушенням встановленого порядку, а саме: до звіту не додано відомості про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру 9 місцевих організацій партії. У судовому засіданні заступник голови політичної партії вину у вчиненому правопорушенні не визнав зазначивши, що партія фактично не функціонує, актуальних контактів керівників місцевих організацій, які б могли надати інформацію для звітів не має. Крім того, ним було зазначено, що Міністерством юстиції України подано позов до Окружного адміністративного суду м. Києва щодо анулювання реєстрації свідоцтва «Християнсько-ліберальної партії України». Проте суд зазначив, що він критично ставиться до тверджень заступника голови політичної партії щодо не можливості подання звіту політичної партії, оскільки «реєстраційне свідоцтво партії не анульовано (відсутність судового рішення), а подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру є обов'язком уповноваженої особи політичної партії».

У справі № 756/1191/19²³⁹ суд встановив, що «відповідальною за ведення бухгалтерського обліку та звітності, складання та подання звітності до Національного агентства в полі-

235 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 27 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80280920>

236 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 29 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86389681>

237 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 16 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83588092>

238 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80356281>

239 Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 19 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80552082>



тичній партії «Національний корпус» є головний бухгалтер». Як наслідок суд постановив притягнути до адміністративної відповідальності головного бухгалтера за подачу Звіту з порушенням встановлених законодавством строків.

У справі № 755/11943/19²⁴⁰ суд зазначив, що нормативно-правовими актами не передбачено обов'язку керівника політичної партії подавати до НАЗК Звіт, а також наголосив, що *«повноваження і обов'язки голови політичної партії «Слов'янська партія», викладені у Статуті політичної партії «Слов'янська партія», який також має містити положення, якими покладено на відповідальну особу обов'язок подавати звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»*. Суд закрив провадження у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення посилаючись на те, що *«досліджувані матеріали справи не містять копії Статуту політичної партії «Слов'янська партія», а тому суд позбавлений можливості встановити особу, відповідальну за подання Звіту, проаналізувати повноваження голови політичної партії «Слов'янська партія» та, таким чином встановити суб'єкта адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП»*.

У справі № 761/20262/19²⁴¹ суд закрив провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності, передбаченої ст. 212-21 КУпАП, керівника політичної партії «Громадянська партія "ПОРА"», обґрунтовуючи це тим, що нормативно-правовими документами *«не передбачено обов'язку керівника політичної партії подавати до НАЗК звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»*. Водночас суд вдався до аналізу повноважень і обов'язків голови політичної партії «Громадянська партія "ПОРА"», які були викладені у Статуті політичної партії. Проте суд констатував, що *«серед них відсутній обов'язок подавати звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»*. При цьому незрозуміло, чи змінився би підхід суду у разі наявності такого обов'язку в статуті партії, оскільки висновки суду ґрунтувались переважно на основі аналізу положень законодавства.

Подібний підхід використав суд у справі № 761/39887/19²⁴², де постановив закрити провадження у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення, при цьому взяв до уваги, що *«згідно з статутом ПП ГП "ПОРА"» до повноважень голови політичної партії не відноситься оформлення та підписання фінансових документів, зокрема, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру»*. Суд встановив, що зазначені повноваження віднесені до компетенції Голови Виконавчого комітету партії.

У справі № 761/563/20²⁴³ суд закрив провадження у зв'язку тим, що протокол був складений на керівника політичної партії «Громадянська партія "ПОРА"», а відповідно до статуту партії підписання фінансових документів партії належить до виключної компетенції Голови Виконавчого комітету Партії.

240 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 31 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83587857>

241 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 31 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82330507>

242 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 06 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86561753>

243 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 23 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87573269>



Звертаємо увагу, хоча чинна редакція Закону (від 01.01.2021) прямо не визначає у ч. 7 ст. 17, що Звіт подається за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії, проте у ч. 8 ст. 18 відсилає до порядку, затвердженого НАЗК (на час написання посібника затвердженого Рішенням 28.07.2016 № 2²⁴⁴), у абз. 1 п. 1 розділу 2 якого передбачено вимогу подачі Звіту за підписами керівника політичної партії і головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку), засвідченими печаткою політичної партії.

Траплялись випадки застосування четвертого підходу, відповідно до якого у ст. 212-21 КУпАП не визначено суб'єкта адміністративного правопорушення, що може вважатися порушенням принципів юридичної визначеності та законності як складових принципу верховенства права.

Так, у деяких випадках суди взагалі закривали провадження у справі, посилаючись, серед іншого, на те, що у статті 212-21 КУпАП «не визначено суб'єкта адміністративного правопорушення» або «не передбачено на кого може бути накладено штраф», зокрема у справах № 522/10896/19²⁴⁵ та № 753/15972/19²⁴⁶.

Варто звернути увагу на справу № 581/559/19²⁴⁷, де суд, стверджуючи, що керівник політичної партії не може бути суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, посилається на принцип верховенства права. Так, суд наголошує на «*нечіткості і непередбачуваності норм*» ст. 212-21 КУпАП та ст. 17 Закону щодо суб'єктного складу учасників правовідносин у контексті подання звітності політичних партій та юридичних наслідків певних осіб за не подачу звіту, що, на думку суду, свідчить про «*невідповідність зазначених норм закону критерію «якості закону» в аспекті принципу законності, як складової загальноохоплюючого принципу верховенства права, практично гарантованого ст. 8, ч. 1 ст. 129 Конституції України і положеннями преамбули до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод*». Схожих висновків дійшов суд у справі № 581/719/19²⁴⁸.

Неоднаковою є судова практика щодо встановлення суб'єкта, який несе відповідальність за неподання у Звіті інформації щодо організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи.

В одних випадках суди притягували до відповідальності керівника політичної партії.

244 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

245 Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 12 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83003535>

246 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 21 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85324517>

247 Постанова Липоводолинського районного суду Сумської області від 19 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84386404>

248 Постанова Липоводолинського районного суду Сумської області від 13 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85618016>



Так, у справі № 761/29473/19²⁴⁹ суд встановив, що керівником політичної партії «Партія Регіонів» до Звіту Партії не додано інформацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від 414 місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, що є порушенням ч. 9 ст. 17 Закону, та визнав його винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП.

Притягували до відповідальності за неподання у Звіті інформації щодо організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статус юридичної особи, суди й керівника політичної партії «Воля» у справі № 752/17902/19²⁵⁰, керівника політичної партії «СПРАВА» у справі № 203/3625/19²⁵¹, керівника політичної партії «Народної дії «Надія»» у справі № 753/10221/19²⁵².

В інших випадках суди закривали провадження в справі.

Для прикладу у справі № 761/6303/19²⁵³ суд вирішував питання про відповідальність керівника політичної партії «Партія ветеранів Афганістану» за подання Звіту, у якому в таблиці «Місцеві організації політичної партії, які в установленому порядку набули статус юридичної особи» наявна Одеська обласна організація партії, проте до Звіту партії не доданий Звіт цієї місцевої організації. Враховуючи те, що керівник Одеської обласної організації Партії ветеранів Афганістану виведений із складу Політради вказаної Партії та «направляє Звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до керівника політичної партії щоквартально, а в подальшому керівник Партії зобов'язаний подавати Звіт до Національного агентства з питань запобігання корупції», суд зробив висновок, що у діях керівника партії відсутні ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП.

У справі № 761/5879/19²⁵⁴ НАЗК встановило низку порушень вимог щодо оформлення Звіту політичної партії «Українська республіканська партія», серед яких:

- звіт Дніпропетровської крайової організації Партії подано за підписом секретаря, проте не надано відповідні копії документів, що підтверджують її право підпису, а відповідно до відомостей, що містяться в ЄДР, керівником вищезазначеної місцевої організації Партії є інша особа;
- на титульній сторінці Звіту Львівської міської, Львівської крайової, Рівненської крайової та Київської обласної організації Партії зазначено фактичне місцезнаходження, проте у відповідних розділах Звіту не відображені дані щодо об'єктів нерухомості, що належить осередкам на праві власності або використовується ним на праві користування

249 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 02 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83817075>

250 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 23 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84535821>

251 Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 27 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85954983>

252 Постанова Дарницького районного суду міста Києва від 27 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81986580>

253 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 29 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82485774#>

254 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 26 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83452711>



та не додані копії документів, що підтверджують відображені на титульній сторінці Звіту відомості щодо фактичного місцезнаходження осередків.

В судовому засіданні керівник політичної партії «Українська республіканська партія» проти складеного щодо нього протоколу про адміністративне правопорушення заперечив і зазначив, що «звіти місцевих крайових організацій самостійно він не складає, такі звіти йому повинні надсилати керівники вказаних місцевих організацій, що знаходяться на території України кожного кварталу, а він, в подальшому, зобов'язаний подавати їх до НАЗК». Що стосується звіту Дніпропетровської крайової організації Партії, який подано за підписом секретаря, то у вказаній крайовій організації взагалі відсутній керівник і «за таких обставин підписати вказаний звіт керівник не міг». Крім того, керівник політичної партії «Українська республіканська партія» пояснив, що «в багатьох з цих організацій взагалі відсутні керівники, на місцях їх немає, а тому він і не міг подати такі відомості до Національного агентства». Суд сприйняв такі пояснення, встановив відсутність умислу та вини у керівника політичної партії «Українська республіканська партія».

У справі № 522/10896/19²⁵⁵ щодо відповідальності за неподання керівником партії у Звіті даних щодо місцевих організацій, які набули статусу юридичних осіб, вдався до аналізу Статуту партії та зробив висновок, що «в даному випадку потрібно було вирішувати питання про притягнення керівників місцевих організацій політичної партії... оскільки Статутом цієї партії передбачений обов'язок керівників місцевих організацій подавати відомості про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру до Ради Партії, а не до Голови політичної партії».



Вважаємо, що питання суб'єкта адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, потребує законодавчого врегулювання, оскільки чинне правове регулювання призводить до юридичної невизначеності та різнотлумачень судами. Водночас притягнення до адміністративної відповідальності політичних партій як юридичних осіб потребуватиме перегляду підходів щодо розуміння адміністративного правопорушення як винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності. Тому вважаємо доцільним визначення у КУпАП як суб'єкта адміністративного правопорушення керівника політичної партії або іншу особу, на яку відповідно до статуту політичної партії покладено обов'язок подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Окрім цього, необхідно визначити та розмежувати обов'язки суб'єктів, які зобов'язані подавати Звіти партії та її місцевих організацій. При цьому звертаємо увагу, що чинною редакцією Закону не визначено, за чиїм підписом подається звіт (на відміну від редакції від 18.10.2019, якою було прямо передбачено, що партія подає Звіт за підписом керівника політичної партії, засвідченим печаткою політичної партії). Водночас ч. 10 ст. 17 Закону визначено, що форма та порядок подання Звіту затверджуються НАЗК. На час написання посібника НАЗК було затверджено два порядки подання та дві форми Звітів:

255 Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 12 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83003535>

1. Чинні на час написання посібника Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затверджене рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2 (далі – Положення про порядок подання Звіту 2016 року)²⁵⁶, та форма Звіту, затверджена рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 3 (далі – Форма Звіту 2016 року)²⁵⁷.
2. Порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі – Порядок подання Звіту 2020 року) та форма Звіту (далі – Форма Звіту 2020 року), затверджені наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20²⁵⁸, які набудуть чинності з дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

У п. 1 розділу 2 Положення про порядок подання Звіту 2016 року передбачено, що політичні партії зобов'язані подати до НАЗК Звіт (за підписами керівника політичної партії і головного бухгалтера (особи, відповідальної за ведення бухгалтерського обліку), засвідченими печаткою політичної партії) у паперовій формі та в електронному вигляді.

У п. 7 розділу 2 Положення про порядок подання Звіту 2016 передбачено, що форма Звіту заповнюється представником або керівником політичної партії, її місцевої організації за всіма передбаченими у ній позиціями.

У п. 2 розділу 2 Порядку подання Звіту 2020 року визначено, що політична партія реєструється в Реєстрі з використанням особистого ключа та кваліфікованого сертифіката відкритого ключа керівника (уповноваженої особи) політичної партії та кваліфікованої електронної печатки політичної партії. А п. 9 розділу 2 Порядку подання Звіту 2020 передбачено, що після заповнення усіх необхідних полів форми Звіту, завантаження додатків (у разі необхідності), керівник (уповноважена особа) політичної партії підписує електронні документи шляхом накладання на них особистого кваліфікованого електронного підпису та кваліфікованої електронної печатки політичної партії.

Визначення територіальної підсудності та місця розгляду справи про адміністративне правопорушення

Відповідно до ст. 276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення, при цьому щодо ст. 212-21 КУпАП не передбачено спеціальних вимог стосовно місця розгляду правопорушення. Проте судами використовувались різні підходи щодо визначення місця вчинення правопорушення.

Часто місцем вчинення правопорушення визнавалось місце реєстрації політичної партії, яке може співпадати із місцем її фактичного місцезнаходження. Водночас у деяких випадках суди визнавали місцем вчинення правопорушення такі місця:

- фактичне місцезнаходження політичної партії;
- місцезнаходження НАЗК.

256 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

257 Рішення НАЗК «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 09.06.2016 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16#n13>

258 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>



Фактичне місцезнаходження політичної партії визнавали місцем вчинення правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, суди у таких справах.

У справі № 753/1919/19²⁵⁹ представник НАЗК пояснила, що даний протокол про адміністративне правопорушення було направлено для розгляду до Дарницького районного суду м. Києва в зв'язку з територіальною належністю місця реєстрації політичної партії «Народний фронт». Водночас суд встановив, що у протоколі про адміністративне правопорушення посадовою особою, яка його склала, зазначено фактичне місцезнаходження політичної партії «Народний фронт» інше, ніж місце її реєстрації. Оскільки адреса фактичного місцезнаходження політичної партії відноситься до Печерського району м. Києва, а відповідно до ст. 276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення, – суд дійшов висновку, що справа не підсудна Дарницькому районному суду м. Києва та підлягає поверненню для дооформлення.

У справі № 759/14665/19²⁶⁰ суд застосував юридичну позицію Конституційного Суду України, висловлену у рішенні від 26.05.2015 № 5-рп/2015²⁶¹, відповідно до якої положення ч. 1 ст. 276 КУпАП, яке передбачає, що «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», в аспекті порушеного у конституційному поданні питання необхідно розуміти так, що використане в ньому словосполучення «за місцем його вчинення» визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення. Водночас суд постановив, що матеріали справи належить передати за підсудністю до Подільського районного суду м. Києва та використав підхід, відповідно до якого місцем вчинення адміністративного правопорушення є фактичне місцезнаходження політичної партії.



Звертаємо увагу, що графа для зазначення фактичного місцезнаходження політичної партії передбачена як формою Звіту 2016 року, затвердженою рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 3²⁶², так і формою Звіту 2020 року, затвердженою наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20²⁶³.

У деяких справах суди визнавали місцем вчинення правопорушення місцезнаходження НАЗК.

259 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 30 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79595344>

260 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 29 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83918520>

261 Рішення Конституційного Суду України від 26.05.2015 № 5-рп/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15#Text>

262 Рішення НАЗК «Про затвердження форми Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 09.06.2016 № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0904-16#n13>

263 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>

Так, у справі № 755/2608/19²⁶⁴ зі змісту протоколу суд встановив, що керівник політичної партії «ПРАВЕДНІСТЬ» не подав звіт до НАЗК та отримав роз'яснення Керівника Департаменту з питань запобігання корупції НАЗК, відповідно до яких чинним законодавством «*не передбачено подання електронної форми звіту через мережу Інтернет, а тільки безпосередня подача звіту до НАЗК*». З огляду на це суд дійшов висновку, що місцем вчинення адміністративного правопорушення є безпосередньо Національне агентство та постановив направити справу для розгляду до Печерського районного суду м. Києва.

Схожих висновків суди дійшли у справах № 755/20835/19²⁶⁵, № 755/18706/20²⁶⁶, № 755/1522/19²⁶⁷, № 753/3650/19²⁶⁸, № 346/1603/19²⁶⁹ (аналіз рішення у цій справі дозволяє зробити висновок, що НАЗК надіслало матеріали адміністративної справи до суду за місцем реєстрації керівника політичної партії), № 755/13988/19²⁷⁰, № 761/47772/19²⁷¹.



Звертаємо увагу, що на момент написання посібника чинним залишається Положення про порядок подання Звіту 2016 року затверджене рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2²⁷², у п. 1 розділу 2 якого передбачено, що політичні партії зобов'язані подати до Національного агентства Звіт у паперовій формі та в електронному вигляді. Водночас наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20²⁷³ було затверджено новий Порядок подання Звіту 2020 року, у п. 1 розділу 2 передбачається подання звіту шляхом заповнення відповідних електронних документів через мережу Інтернет. Проте наказ НАЗК від 13.03.2020 № 96/20²⁷⁴ набере чинності з дня початку функціонування електронної системи подання та оприлюднення звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Після набуття ним чинності вважаємо дискусійною можливість застосування підходу, відповідно до якого місцем вчинення правопорушення є місцезнаходження НАЗК.

264 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 19 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79949853>

265 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 17 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87110825>

266 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 23 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93802925>

267 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 19 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79985481>

268 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 01 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80325108>

269 Постанова Коломийського міськрайонного суду від 23 квітня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81346518>

270 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 04 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84052640>

271 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 13 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86395948>

272 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

273 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>

274 Наказ НАЗК «Про деякі питання подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#Text>



Неоднаковою була судова практика щодо направлення матеріалів справи після встановлення порушень вимог територіальної підсудності, оскільки одні суди постановляли направити матеріали на доопрацювання до НАЗК, а інші – направляли для розгляду безпосередньо до належного суду.

У справі № 359/10839/19²⁷⁵ суд визначив, що правопорушення було вчинене за адресою, яка йому не підсудна та постановив «повернути до Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції на доопрацювання, для подачі за підсудністю до належного суду». Схожий підхід було використано судом у справі № 753/1919/19²⁷⁶. Справу № 761/41074/18²⁷⁷ суд постановив направити до НАЗК, оскільки визначена у протоколі про адміністративне правопорушення адреса за територіальною приналежністю не відноситься до Шевченківського районного суду м. Києва. Водночас у рішенні не було зазначено, до якого суду справа має бути направлена за належною підсудністю.

У справі № 757/63581/19-п²⁷⁸, з протоколу про адміністративне правопорушення від 25.11.2019 № 50-25/1152, місцем вчинення адміністративного правопорушення вбачається місце роботи особи, що знаходиться в межах обслуговування Шевченківського районного суду м. Києва. Однак, суд зазначає, що *позбавлений можливості самостійно направити справу про адміністративне правопорушення до належного суду, оскільки така дія не передбачена чинним КУпАП*. У зв'язку з цим, матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності повернуто НАЗК.

Водночас у справі № 755/2357/19²⁷⁹ суд встановив, що справа територіально підсудна Печерському районному суду м. Києва, проте замість повернення на доопрацювання до НАЗК, направив її для розгляду судом за підсудністю. Направити матеріали справи безпосередньо до суду за належною підсудністю постановляли суди у справах № 129/1906/19²⁸⁰, № 755/20696/19²⁸¹.

Разом з тим, заслуговує на увагу й практика направлення справи для вирішення питання підсудності до апеляційних судів або Верховного Суду. Так, у справах № 761/30374/20²⁸² та № 761/31262/20²⁸³, згідно з протоколами, адміністративне правопорушення вчинено за адресою-місцезнаходженням НАЗК, що за територіальною приналежністю не відноситься-

275 Постанова Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 16 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86448730>

276 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 30 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79595344>

277 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 05 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80388742>

278 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 29 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87240297>

279 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 14 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80009705>

280 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 17 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86389874>

281 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 02 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86842009>

282 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 7 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93888859>

283 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 10 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93888851>



ся до Шевченківського районного суду м. Києва, водночас, на думку уповноважених осіб, які складали протоколи про адміністративне правопорушення, місцем вчинення такого правопорушення є місцезнаходження політичних партій «Союз Лівих Сил» та «Українська Партія Єдність».

Оскільки у законодавстві таке питання чітко не врегульовано, окремі судді Шевченківського районного суду м. Києва виходили з такого. Відповідно до 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 будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення, при цьому, відповідно до практики Європейського суду з прав людини, провадження у справах про адміністративне правопорушення вважається кримінальним у розумінні згаданої Конвенції²⁸⁴.

У зв'язку з цим, для вирішення питання щодо належної підсудності відповідних адміністративних матеріалів було зазначено, що можливим є застосування норм Кримінального процесуального кодексу України (ст. 32, 34), які передбачають окрему процедуру щодо звернення до Київського апеляційного суду для вирішення питання щодо направлення відповідних матеріалів провадження з одного суду м. Києва до іншого суду в межах юрисдикції одного суду апеляційної інстанції, або для звернення з поданням до Верховного Суду з приводу направлення таких матеріалів з одного до іншого суду в межах юрисдикції різних апеляційних судів. Враховуючи необхідність визначення конкретного суду, уповноваженого на розгляд адміністративних матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності було направлено зазначені матеріали до Київського апеляційного суду для вирішення питання підсудності. В той час, оскільки КУпАП безпосередньо не передбачає таку процедуру існує полеміка щодо можливості її застосування за аналогією.



В підсумку, як зазначено в Узагальненні Верховного Суду України у справах про виборчі правопорушення від 01.08.2017²⁸⁵, судам необхідно звертати увагу на те, що ст. 284 КУпАП не передбачено ухвалення таких постанов, як направлення для усунення недоліків або для доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення. Тому за умови направлення матеріалів із порушенням правил територіальної підсудності вбачаємо за доцільне направляти матеріали справи за належністю безпосередньо до суду, а не на доопрацювання до НАЗК. Для формування такої практики вважаємо за необхідне конкретизувати положення КУпАП щодо направлення справи за підсудністю до іншого суду.

284 Рішення Європейського суду з прав людини від 30.10.2014 у справі «Швидка проти України»

285 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) від 01.08.2017, Верховний Суд України [с. 96].



Звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення

Законодавство не містить критеріїв малозначності правопорушення, тому судами використовувались різні підходи щодо застосування ст. 22 КУпАП.

У справі № 753/1451/19²⁸⁶ за результатами аналізу звіту політичної партії «Всеукраїнська політична партія – Екологія та соціальний захист» встановлено, що його оформлення не відповідає вимогам законодавства, а саме:

1. Звіт партії подано несвоєчасно (дата присвоєння реєстраційного індексу 27.11.2018) з порушенням строку (до 09.11.2018), встановленого ч. 7 ст. 17 Закону України «Про політичні партії в Україні».
2. Звіт подано не в електронному вигляді, в форматі MS Excel і сканованої копії у форматі PDF, як це передбачено абзацом 3 пункту 1 розділу 2 Порядку про подання звіту політичної партії²⁸⁷, а у форматі Word.

Проте в судовому засіданні особа, за підписом якої подано звіт, свою вину у вчиненні адміністративного правопорушення визнала повністю та щиро розкалась, а суду повідомила, що дійсно підписувала звіт за дорученням, однак особливості складання та подання звіту їй невідомі. Суд визнав цю особу винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, однак у зв'язку з малозначністю вчиненого правопорушення на підставі ст. 22 КУпАП звільнив від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням.

У справі № 761/6270/19²⁸⁸ суд встановив, що керівником політичної партії «Партія зелених України» було допущено порушення порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, зокрема, на титульних сторінках Звітів Кіровоградської, Київської, Одеської, Полтавської, Херсонської, Вінницької, Закарпатської та Миколаївської обласних організацій «Партії Зелених України» було додано інформації про рахунки, проте не додано довідки установ банків про рух коштів по рахунках, що є порушенням ч. 12 ст. 17 Закону.

Захисник керівника політичної партії заявив клопотання про звільнення останнього від адміністративної відповідальності в порядку ст. 22 КУпАП, обґрунтовуючи тим, що він визнає вину у вчиненому правопорушенні, пояснює його тим, що для великої розгалуженої структури партії важко досягти належного контролю за всіма структурними утвореннями партії, є пенсіонером, до адміністративної відповідальності притягується вперше, листом голові НАЗК повідомив, що порушення будуть усунуті та відображені під час подачі відповідного звіту за I квартал 2019 року. Суд зазначив, що вина керівника політичної партії «Партія зелених України» у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, підтверджується матеріалами справи про адміністративне правопору-

286 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 01 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79595615>

287 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

288 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 04 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80357112>



шення у їх сукупності, водночас суд прийняв до уваги характер вчиненого правопорушення та конкретні обставини справи, а також врахував дані про особу правопорушника. З огляду на це суд постановив закрити приводження у справі, звільнити особу від адміністративної відповідальності та обмежитись усним зауваженням.

У справі № 753/7331/19²⁸⁹ суд встановив, що особою, за підписом якої подано Звіт партії «Всеукраїнська Політична партія – Екологія та соціальний захист», було допущено наступні порушення: Звіт та 15 додатків не було подано в електронному вигляді у форматі MS Excel і сканованої копії у форматі PDF (поданий у форматі PDF без підпису керівника (уповноваженої особи) та печатки, з відкритими персональними даними), а також до звіту не додано 2 додатки (2 місцевих організацій партії). Водночас особа свою вину у вчиненні адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 212-2 КУпАП, визнала повністю та щиро розкалася, і суд постановив звільнити її від адміністративної відповідальності обмежившись усним зауваженням – а провадження відносно неї закрити.

У справі № 757/8998/19-п²⁹⁰ суд встановив вину керівника політичної партії «5.10», яка полягала у подачі Звіту без відомостей щодо 9 місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи. Свою вину керівник партії не визнав та зазначив, що надав відомості щодо місцевих організацій, які надали відомості, щодо організацій, які відомості не надали, – він інформацію не подавав. Проте суд звільнив його від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням, беручи до уваги характер вчиненого правопорушення, непрямий умисел на вчинення правопорушення та враховуючи обставину, що керівник партії до адміністративної відповідальності притягується вперше, позитивно характеризується.

У справі № 754/15102/20²⁹¹ суддя, звільняючи від адміністративної відповідальності за малозначності, окрім вчинення правопорушення вперше також звернув увагу на те, що вина особа зробила належні висновки та одразу вжила заходів для усунення порушень.



На нашу думку у цій категорії правопорушень важко оцінити «тяжкість наслідків», до яких вони можуть призводити. Враховуючи, що політичні партії, відповідно до ч. 2 ст. 36 Конституції України, сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах, вважаємо, що поширена практика звільнення осіб від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП у зв'язку з малозначністю потребує єдності щодо застосування.

Повернення матеріалів для додаткової перевірки або належного оформлення

У справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 212-21 КУпАП, суди неодноразово повертали матеріали справи для додаткової перевірки або належного оформлення до НАЗК.

289 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 10 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81892037>

290 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 10 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83226173>

291 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 11 грудня 2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93482919#>



У справі № 754/1369/19²⁹² на судовому засіданні керівник політичної партії не визнав свою вину щодо подання звіту без відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за третій квартал 2018 року, посилаючись на таке:

- у протоколі неправильно зазначено назву політичної партії, керівником якої він є («Національно-демократичне об'єднання «України», а не «Партія «Національно-демократичне об'єднання «України»»);
- додані до протоколу документи про те, що дві партійні організації є юридичними особами не відповідають дійсності;
- за адресою, де відповідно до статуту партії знаходяться керівні органи партії, немає майна ні на праві власності, ні на праві користування, а тому, він як керівник партії не повинен був вносити в звіт відомості про нерухоме майно, яким партія не володіє.

Зазначивши, що «у матеріалах адміністративного провадження відсутні дані у спростування доводів керівника партії, які б у свою чергу свідчили про подання звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог», суд повернув матеріали для додаткової перевірки.



Варто зазначити, що згідно зі ст. 11 Закону України «Про політичні партії в Україні»²⁹³ політичні партії реєструються в порядку, визначеному Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»²⁹⁴. Перевірка відомостей щодо точної назви політичної партії або наявності статусу юридичної особи у її організацій або структурних утворень (тобто перші два доводи керівника партії, які були зазначені у справі вище) можлива у вигляді безоплатного доступу через портал електронних сервісів або з використанням Єдиного державного вебпорталу електронних послуг²⁹⁵. Окрім цього, відповідно до п. 7 розділу 2 Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру²⁹⁶, у разі відсутності відомостей у відповідних графах Звіту проставляються тире або нулі.

У справі № 761/8998/19²⁹⁷ суд встановив, що протокол про адміністративне правопорушення та додатки до нього не відповідають вимогам закону, оскільки:

- копія протоколу під розписку не вручена;
- особі не роз'яснені її права і обов'язки;
- відсутній підпис особи, яка притягається до відповідальності, та пояснення щодо об-

292 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 11 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79736815>

293 Закон України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14#n150>

294 Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

295 Безкоштовний пошук відомостей у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Міністерство юстиції України. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/content/free-search>

296 Рішення НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

297 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 07 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80357115>



ставин адміністративного правопорушення (запис про те, що особа відмовилася від підписання протоколу, також відсутній);

- в матеріалах справи міститься лише ксерокопія листа про направлення поштою копії протоколу з додатками, при цьому, відсутні дані про отримання особою вказаних документів;
- у матеріалах справи містяться ксерокопії документів, які належним чином не завірені.

Враховуючи це, суд вказав, що позбавлений можливості всебічно, повно та об'єктивно з'ясувати всі обставини справи, вирішити її в точній відповідності з законом та постановив повернути матеріали справи до НАЗК для належного оформлення.

У справі № 761/6258/19²⁹⁸ захисник особи зазначив, що протокол про адміністративне правопорушення складений з численними порушеннями вимог чинного законодавства, подав письмове клопотання про повернення справи для доопрацювання та закриття справи. У свою чергу суд зазначив, що із матеріалів справи вбачається невідповідність протоколу про адміністративне правопорушення та додатків до нього вимогам ст. 254, 256, 268 КУпАП та постановив повернути його до НАЗК для належного оформлення.

Постановили повернути матеріали справи до НАЗК для належного оформлення (доопрацювання) суди у таких справах:

- справа № 761/25488/19²⁹⁹ (суд зазначив, що в порушення ст. 254 КУпАП копія протоколу особі під розписку не вручена, в порушення ст. 256 КУпАП права і обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП, не роз'яснені, відсутній підпис особи, яка притягається до відповідальності, та пояснення щодо обставин адміністративного правопорушення, а запис про те, що особа відмовилася від підписання протоколу – відсутній);
- справа № 367/5416/19³⁰⁰ (суд перерахував вимоги ч. 2 ст. 277, ст. 256, ст. 268, ч. 1 ст. 276 КУпАП та зазначив, що протокол про адміністративне правопорушення не відповідає їх вимогам);
- справа № 761/26756/19³⁰¹ (суд зауважив, що до матеріалів справи не додано доказів, які б свідчили про направлення особі повідомлень про виклик до НАЗК для надання пояснень та складання протоколу);
- справа № 759/18082/19³⁰² (суд не конкретизував причини, лише вказав, що «з метою дотримання процесуальних прав особи, відносно якої складено протокол про адміністративне правопорушення та забезпечення дотримання вимог ст. 276 КУпАП, суддя вважає необхідним повернути матеріали»);

298 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 26 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80326018>

299 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 08 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82988026>

300 Постанова Ірпінського міського суду Київської області від 10 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82933335>

301 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 12 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83307544>

302 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 02 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84682302>



- справа № 761/45207/19³⁰³ (суд звернув увагу на такі недоліки: «протокол не підписаний особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також відсутній підпис ОСОБА_1 у відповідній графі протоколу щодо його відмови від підпису, в присутності свідків; суду не надано жодних належних та допустимих доказів на підтвердження викладених у листі посилань, зокрема, щодо вручення особисто ОСОБА_1 відповідного поштового відправлення з другим примірником протоколу, як це зазначено Національним агенством у своєму листі, а саме – в матеріалах справи відсутні копії рекомендованих повідомлень, з яких суд може зробити висновок, що особа дійсно отримала другий примірник даного протоколу складеного відносно неї з роз'ясненням її прав)».

У деяких справах суди визнавали протоколи неналежно оформленими навіть після їх повторного складання НАЗК та закривали провадження у справі.

Так, у справі № 372/2985/18³⁰⁴ суд вказав, що «орган, який складав протокол неодноразово заперечував проти вимог постанов суду, викладаючи у супровідних листах та інших документах додаткові відомості про особу, що притягується до адміністративної відповідальності, що не вказує на усунення недоліків оформлення протоколу, оскільки суттєві відомості для ідентифікації особи, що притягується до адміністративної відповідальності, залишились не зазначеними, а оформлення самого протоколу залишилось таким, що не відповідає приписам ст. 256 Кодексу України про адміністративні правопорушення». За таких умов суд вважає протокол недопустимим доказом, тому вважає неможливим покласти його в основу судового рішення про визнання винуватості особи та постановив закрити провадження у зв'язку із відсутністю складу адміністративного правопорушення.

В окремих рішеннях суди, постановляючи направити справу на доопрацювання, посилались на Постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

Так, у справі № 761/653/20³⁰⁵ суд, постановивши направити матеріали до НАЗК для усунення недоліків та належного оформлення, посилався на абз. 2 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 17.10.2014 № 11³⁰⁶, де зазначено: «Норми КУпАП не забороняють повернення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного не уповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог статті 256 цього Кодексу вмотивованою постановою суду для належного оформлення».

У справі № 522/10066/19³⁰⁷ суд посилався на абз. 5 п. 24 Постанови Пленуму Верховного

303 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 6 березня 2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88834773>

304 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 26 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80935260>

305 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 15 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86959606>

306 Постанова 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 17.10.2014 № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14#Text>

307 Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 13 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82381969>

Суду України «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» від 23 грудня 2005 року № 14³⁰⁸, де було визнано «правильною практика тих судів, які вмотивованими постановами повертають протоколи про адміністративне правопорушення, складені не уповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП України, відповідному правоохоронному органу для належного оформлення». Посилався на вищевказану Постанову Пленуму Верховного Суду України суд й у справі № 761/45907/19³⁰⁹.



Як зазначено в Узагальненні Верховного Суду України у справах про виборчі правопорушення від 01.08.2017³¹⁰ судам необхідно звертати увагу на те, що ст. 284 КУпАП не передбачено ухвалення таких постанов, як направлення для усунення недоліків або для доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення. В Узагальненні рекомендовано правильно вважати таку судову практику, коли у разі неналежно оформленого протоколу про адміністративне правопорушення та порушення положень ст. 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 із звільненням особи від адміністративної відповідальності.

З огляду на це, а також на положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якого органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, вважаємо більш прийнятною судову практику, де порушення вимог щодо складення або вручення протоколів, інших процесуальних вимог було підставою для закриття провадження у справі. Тому вважаємо правильним підхід, застосований у наступних справах.

У справі № 761/30100/18³¹¹ суд зазначив, як вбачається з матеріалів справи, протокол про адміністративне правопорушення не підписаний особою, відносно якої він складений, належних доказів того, що особа відмовилась від підпису до матеріалів справи не надано, як не надано доказів того, що особа отримала другий примірник протоколу. З урахуванням цього суд дійшов висновку щодо невинуватості керівника політичної партії «партія ветеранів Афганістану», зазначивши: «до матеріалів справи не надано жодного належного та допустимого доказу, який підтверджував би вину останнього у вчиненні зазначеного правопорушення».

308 Постанова Пленуму Верховного Суду України «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» від 23 грудня 2005 року № 14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05#Text>

309 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 29 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86166717>

310 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) від 01.08.2017, Верховний Суд України [с. 96].

311 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 27 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83027080#>



У справі № 760/14864/19³¹² суд також закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку з відсутністю в діях особи події і складу адміністративного правопорушення, посилаючись на те, що «в матеріалах адміністративної справи відсутні будь-які пояснення... особи, що притягується до адміністративної відповідальності, відсутній його підпис в протоколі про адміністративне правопорушення, відсутні відомості про відмову особи, що притягається до адміністративної відповідальності від підпису складеного протоколу». Враховуючи те, що основним доказом винуватості особи є протокол про адміністративне правопорушення, який не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП, суд дійшов висновку, що вказані вище недоліки перешкоджають всебічному, повному і об'єктивному з'ясуванню обставин даної справи.

Строки притягнення до адміністративної відповідальності

Відповідно до ч. 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених ст. 212-15, 212-21 цього Кодексу, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

При цьому звертаємо увагу, що починаючи з редакції КУпАП від 19 квітня 2020 року строк накладення адміністративних стягнень для таких правопорушень збільшено з 3-х до 6-ти місяців з дня виявлення.

Як було зауважено НАЗК у відповіді на запит про доступ до публічної інформації, протягом 2020 року «із 71 винесеного рішення судами, якими було закрито провадження по справі у зв'язку з закінченням строку для притягнення винних осіб до відповідальності у більшості випадків суддями застосовано терміни для притягнення 3 місяці замість 6 місяців відповідно до положень ст. 38 КУпАП, без врахування змін які набули чинності з 19.04.2020 р.». Прикладом може слугувати справа № 756/16205/20³¹³.

Аналіз судових рішень свідчить, що поширеною є практика, коли матеріали справи про адміністративне правопорушення надходили до суду від НАЗК уже з порушенням строку накладення адміністративного стягнення.

Так, із порушенням строку накладення адміністративного стягнення надходили до суду матеріали у таких справах:

- справа № 761/41065/18³¹⁴, де суд зазначив, що матеріали справи надійшли 25 січня 2019 року, а адміністративне правопорушення було виявлено 10 жовтня 2018 року;
- справа № 754/3427/19³¹⁵, у якій матеріали надійшли 05 березня 2019 року, а «*реальна можливість виявлення дій (бездіяльності)*» була 22 жовтня 2018 року (дата подачі звіту);

312 Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 05 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85731150>

313 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 18 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93645785>

314 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 15 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79951690>

315 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 18 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80518264>

- справа № 752/10492/19³¹⁶, де суд вказав, що адміністративне правопорушення було вчинене 11 лютого 2019 року, виявлене 22 лютого 2019 року, а надійшло до суду 24 травня 2019 року;
- справа № 756/13241/19³¹⁷, де суд вказав, що адміністративне правопорушення було вчинене 10 травня 2019 року, виявлене 01 липня 2019 року, а надійшло до суду 02 жовтня 2019 року.

У деяких справах строк притягнення до адміністративної відповідальності спливав після того, як суд повертав матеріали до НАЗК для належного оформлення (усунення недоліків).

Як приклад справи № 761/8254/18³¹⁸ та № 522/10066/19³¹⁹.

В окремих випадках суди призначали засідання на час, коли строк притягнення до відповідальності уже сплив:

- у справі № 761/41065/18³²⁰ суд зазначив, що адміністративне правопорушення було виявлено 26 грудня 2018 року, матеріали справи надійшли 28 лютого 2019 року, а судові засідання відбулось 05 квітня 2019 року;
- у справі № 243/820/19³²¹ суд зазначив, що адміністративне правопорушення було виявлено 10 листопада 2018 року, матеріали справи надійшли 28 січня 2019 року, а судові засідання відбулось 08 квітня 2019 року;
- у справі № 203/462/19³²² правопорушення було виявлено 19 грудня 2018 року, матеріали справи надійшли до суду 05 лютого 2019 року, у судові засідання відбулось 13 травня 2019 року.



Варто наголосити, що суди використовують різні формулювання щодо дня виявлення правопорушення. Зокрема, це день, коли виникла «реальна можливість виявлення дій (бездіяльності)», коли «адміністративне правопорушення було вчинене», коли «факт порушення був відомий уповноваженому суб'єкту» тощо. Вважаємо за доцільне керуватись виключно термінологією, визначеною ст. 38 КУпАП – день виявлення та день вчинення правопорушення.

316 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 23 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83527304>

317 Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 17 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85076566>

318 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 14 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81670242#>

319 Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 30 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83312002>

320 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 05 квітня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81106843>

321 Постанова Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 08 квітня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81029301>

322 Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 13 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81676747>



У деяких справах суди закривали провадження у справі, при цьому хибно інтерпретували або взагалі не зазначали, коли правопорушення було виявлено та вчинено.

Так, у справі № 758/10340/19³²³ суд зазначив, що з матеріалів справи вбачається вчинення особою адміністративного правопорушення 11.05.2019 року та зробив умовивід – «тобто строк накладення адміністративного стягнення 3 місяці закінчився, а тому розпочате провадження у справі підлягає закриттю». Схожий підхід застосував суд у справі № 761/37932/19³²⁴, зазначивши у рішенні: «Як вбачається з матеріалів справи, адміністративне правопорушення було вчинене 08.05.2019 р., при цьому адміністративний матеріал надійшов до суду 26.09.2019 р., тобто поза межами строку, встановленого ст. 38 КУпАП для накладення адміністративного стягнення».

У справі № 761/34614/19³²⁵ суд вказав, що правопорушення було вчинено 14 травня 2019 року, виявлено 27 червня 2019 року, справа про адміністративне правопорушення надійшла до суду 02 вересня 2019 року, а судові засідання відбулось 25 вересня 2019 року. При цьому суд вважав за необхідне закрити провадження по справі у зв'язку з тим, що на момент розгляду справи закінчились строки для накладення адміністративного стягнення, хоча безпосередньо зі змісту рішення вбачається, що 3 місяці з дня виявлення правопорушення (яке є триваючим) не сплило (можна лише припустити, що обрахунки велись з дня вчинення).



На нашу думку, у вищевказаних випадках строк потрібно було відраховувати від дня виявлення, а не вчинення правопорушення.

У справі № 569/2264/19³²⁶ суд зазначив, що протокол щодо керівника політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Громадський контроль» складено 22 січня 2019 року, а справа про адміністративне правопорушення відносно останнього надійшла до Рівненського міського суду Рівненської області 05 лютого 2019 року. З матеріалів справи вбачається, що Звіт політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Громадський контроль» отримано НАЗК 02 листопада 2018 року, тому факт порушення був відомий уповноваженому суб'єкту з вказаної дати. Як наслідок суд постановив закрити провадження у зв'язку зі впливом строку накладання адміністративного стягнення, фактично ототожнивши день подання звіту до НАЗК із днем виявлення правопорушення.

Схожа позиція викладена і у справі № 216/1420/20³²⁷. Так, згідно відомостей наявних в протоколі про адміністративне правопорушення, днем виявлення правопорушення є 18.12.2019 року, що відповідає даті складення акту про проведення аналізу звіту політичної партії (а. с. 42). Однак, факт виявлення правопорушення у зазначений день спростовуєть-

323 Постанова Подільського районного суду м. Києва від 12 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86740432>

324 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 15 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85672926>

325 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 25 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86166962>

326 Постанова Рівненського міського суду від 06 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80481227>

327 Постанова Центрально-Міського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 16 березня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88363375>



ся актом №1044 про відсутність Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у форматі MS Excel на електронному носії інформації від 19.11.2019 (а. с. 36), з якого вбачається, що факт відсутності на електронному носії інформації звіту партії «Партія сильної влади» за III квартал 2019 року було виявлено 19.11.2019 року. У зв'язку з цим суд вважає, що строк накладення адміністративного стягнення слід обчислювати з 19.11.2019 року, а зазначений в протоколі про адміністративне правопорушення, день виявлення адміністративного правопорушення, не відповідає фактичній даті виявлення такого правопорушення.

У справі № 757/24025/18-п³²⁸ суд визнав належними і допустимим доказами:

- звіт від 12 лютого 2018 року;
- акт проведення аналізу Звіту (дату Акта не зазначено);
- висновок про результати аналізу Звіту від 05 квітня 2018 року;
- протокол про адміністративне правопорушення (від 04 травня 2018 року).

При цьому суд дійшов такого висновку «як встановлено судом, днем виявлення правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, слід вважати дату складання протоколу про адміністративне правопорушення 04 травня 2018 року».



На нашу думку, у такому випадку днем виявлення правопорушення варто було б вважати день складання Акта проведення аналізу Звіту.

У справі № 759/9579/19³²⁹ суд, постановляючи закрити провадження у справі у зв'язку з закінченням на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, зазначив, що у судовому засіданні встановлено день, коли адміністративне правопорушення вчинене – 09.02.2019, про цьому у дужках уточнив «останній день подання звіту».



Враховуючи, що у цій справі мова йшла про неподання Звіту партією, доцільним було б вважати днем вчинення не останній день подання Звіту (оскільки в цей день партія ще може його законно подати), а наступний день після останнього дня строку, коли партія була зобов'язана подати Звіт.

Справа № 757/50831/18-п³³⁰ стосувалась порушення порядку подання керівником політичної партії Звіту, дані якого не відповідають вимогам законодавства. У цій справі днем вчинення правопорушення суд визначив «дату підписання» Звіту політичної партії. Схожий умовивід щодо дня вчинення правопорушення суд зробив у справі № 761/39132/19³³¹.

328 Постанова Галицького районного суду м. Львова від 23 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83965380>

329 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 06 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82328761>

330 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 02 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84051981>

331 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 07 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85730453>



Враховуючи, що відповідальність, передбачена ст. 212-21 КУпАП, настає за порушення встановленого порядку або строків подання Звіту, на нашу думку, днем вчинення правопорушення варто вважати день подання Звіту до НАЗК, а не день його підписання.

У справі № 761/30259/19³³² було складено протокол щодо неподання керівником політичної партії у визначені строки Звіт. Водночас, постановляючи закрити провадження у зв'язку з закінченням строків накладення стягнення, суд ототожнив день виявлення та вчинення правопорушення вказавши, що «адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП, було вчинено та виявлено 13.05.2019 року». Також було ототожнено день виявлення та вчинення правопорушення в контексті неподання Звіту політичної партії у справі № 757/33720/19-п³³³.



Вважаємо за необхідне розмежовувати ці строки та встановлювати окремо, оскільки їх було диференційовано законодавцем у ч. 4 ст. 38 КУпАП.

У справі № 755/846/19-п³³⁴ суд не зазначав ні дня виявлення, ні дня вчинення правопорушення, а лише констатував, що строк притягнення до адміністративної відповідальності закінчився і провадження по справі підлягає закриттю.

Не було вказано у рішенні:

- день виявлення і день вчинення адміністративного правопорушення судом у справах № 754/7735/19³³⁵, № 755/1522/19-п³³⁶, № 757/21418/19-п³³⁷;
- день виявлення, проте вказано день вчинення адміністративного правопорушення судом у справах № 761/21677/19³³⁸, № 754/5902/19³³⁹, № 712/4787/19³⁴⁰, № 752/7082/19³⁴¹;

332 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 12 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84766344>

333 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 12 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91214035>

334 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 01 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84088242>

335 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 09 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82940235>

336 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 01 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84088103>

337 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 11 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85812415>

338 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 11 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83307615>

339 Постанова Деснянського районного суду м. Києва від 10 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81838918>

340 Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 30 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82085780>

341 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 04 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82172157>



- день вчинення, проте вказано день виявлення адміністративного правопорушення судом у справі № 761/23392/19³⁴².

Проте навіть стосовно встановлення дня виявлення правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, судами застосовувались різні підходи щодо його ідентифікації.

У справі № 757/5543/19-п³⁴³ суд зазначив, що датою виявлення правопорушення є 20.12.2018 – дата складання Акта про проведення аналізу звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Також днем виявлення правопорушення вважали дату складання Акта суди у справах № 297/984/19³⁴⁴, № 761/23390/19³⁴⁵, № 753/17943/19³⁴⁶.

У справі № 522/10896/19³⁴⁷ суд зазначив, що «в протоколі про адміністративне правопорушення зазначено, що дату виявлення правопорушення необхідно рахувати з моменту складання акту про проведення аналізу Звіту», проте не погодився з даним припущенням, зважаючи, що Звіт було подано раніше, а перевірка тривала майже 2 місяці. На думку суду «не може слугувати підставою для рахування строку виявлення правопорушення з моменту складання акту перевірки, тому дату виявлення правопорушення рахувати значно раніше, а саме 08.02.2019 року, тобто з дати, з якої НАЗК стало відомо про наявність такого звіту, в якому, як вказано в протоколі, встановлено порушення вимог законодавства». Тобто суд у даній справі висловив юридичну позицію, відповідно до якої днем виявлення правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, варто вважати день подання Звіту.

Інколи суди не зазначали на чому ґрунтували свій висновок про ідентифікацію дня вчинення або виявлення правопорушення.

Як приклад, у справі № 755/8363/19³⁴⁸ суд лише вказав, що «виявлено правопорушення було 29 березня 2019 року», у справі № 761/25954/19³⁴⁹ – що «адміністративне правопорушення було вчинено 11.02.2019 року».

Також варто звернути увагу на справи, де неправильне визначення дня вчинення правопорушення стало підставою для закриття провадження у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення.

342 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 01 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83952678>

343 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 13 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82851796>

344 Постанова Берегівського районного суду Закарпатської області від 25 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83291271>

345 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 20 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83865545>

346 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 07 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85671489>

347 Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 12 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83003535>

348 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 14 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82583878>

349 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 10 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84909243>



Так, у справі № 759/14563/19³⁵⁰ суд встановив:

- згідно з п. 3 розділу II Положення про порядок подання Звіту, затвердженого Рішенням НАЗК від 28.07.2016 № 2, датою подання Звіту вважається дата присвоєння реєстраційного індексу структурним підрозділом Національного агентства, на який покладено обов'язок здійснювати реєстрацію вхідної кореспонденції, а в разі надходження звітності поштою – дата на поштовому штампелі підприємства (відділення) зв'язку, що обслуговує відправника;
- відповідно до п. 157, 158 Типової інструкції з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 55, реєстрація документів проводиться централізовано службою діловодства, документи реєструються лише один раз: вхідні – у день надходження, створювані – у день підписання або затвердження;
- звіт політичної партії «Власна сила» поданий безпосередньо до НАЗК 25.04.2019 (підтверджується відміткою уповноваженого працівника НАЗК);
- проте вказаний Звіт зареєстрований лише 08.05.2019 (дата присвоєння реєстраційного індексу, що вбачається з копії титульного листа примірника звіту та копії висновку про результати аналізу Звіту), тобто майже через два тижні після надходження.

З огляду на це, суд дійшов висновку, що день виявлення правопорушення – 01.07.2019 (дата складання Акта про проведення аналізу звіту) перебував поза межами встановленого законом проміжку часу, відведеного НАЗК для здійснення аналізу звіту політичної партії.



Неправильне визначення дня виявлення або вчинення правопорушення, з одного боку, може погіршувати становище особи, яку притягують до адміністративної відповідальності, з іншого – може дозволяти безпідставно уникати відповідальності та таким чином порушувати вимогу невідворотності покарання за вчинені правопорушення.

Як вже було зазначено вище:

- правопорушення, передбачене ст. 212-21 КУпАП, може бути вчинене у двох формах – дії та бездіяльності;
- у ч. 4 ст. 38 КУпАП передбачено необхідність встановлення двох днів у контексті обрахування строків щодо можливості накладення стягнень – дня вчинення та дня виявлення правопорушення.

Тому вважаємо за необхідне вказувати у судових рішеннях окремо день виявлення і день вчинення правопорушення, а також вважати ними дні, зазначені у таблицях.

350 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 30 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84754573>

День вчинення правопорушення			
щодо дії			щодо бездіяльності
день подання Звіту до НАЗК			наступний день після останнього дня строку, коли дія повинна бути вчинена
дата присвоєння реєстраційного індексу структурним підрозділом НАЗК, на який покладено обов'язок здійснювати реєстрацію вхідної кореспонденції ³⁵¹	дата на поштовому штемпелі підприємства (відділення) зв'язку, що обслуговує відправника ³⁵²	дата підтвердження подання Звіту до Реєстру шляхом надсилання повідомлення політичній партії на адресу електронної пошти, зазначену в персональному електронному кабінеті, та до персонального електронного кабінету ³⁵³	у випадку порушення строків подання фінансового Звіту це 41-ший день після закінчення звітного кварталу ³⁵⁴)
(у разі безпосереднього подання)	(у разі надходження поштою)	(у разі подання через мережу Інтернет)	

351 П. 3 розділу II Положення про порядок подання Звіту, затвердженого Рішенням НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

352 П. 3 розділу II Положення про порядок подання Звіту, затвердженого Рішенням НАЗК «Про затвердження Положення про порядок подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» від 28.07.2016 № 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1185-16#Text>

353 Абз. 2 п. 10 Порядку подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого наказом НАЗК від 13.03.2020 № 96/20. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0309-20#n58>

354 Виходячи зі змісту ч. 9 ст 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 05.04.2001 № 2365-III.



День виявлення правопорушення						
щодо дії			щодо бездіяльності			
день складання Акта або Висновку, у якому відображаються результати аналізу Звіту	якщо протокол про адміністративне правопорушення складено раніше		день оприлюднення списку політичних партій, які не подали свої Звіти	якщо порушення строку було встановлено в ході аналізу Звіту	якщо протокол про адміністративне правопорушення складено раніше	
	день виявлення правопорушення, зазначений у протоколі	якщо день виявлення правопорушення у протоколі не визначений			день виявлення правопорушення, зазначений у протоколі	якщо день виявлення правопорушення у протоколі не визначений
		день складання протоколу				день складання протоколу

Як приклад, правильним вважаємо підхід, застосований у справі № 227/3089/19³⁵⁵, яка стосувалась неподання звіту (тобто бездіяльності) керівником політичної партії «Відродження і розвиток», де суд визначив:

- днем вчинення правопорушення – наступний день після закінчення строку, визначеного законом для подання Звіту;
- днем виявлення правопорушення – дату складання Акта про проведення аналізу Звіту політичної партії.

Так само вважаємо правильним підхід, застосований у справі № 757/22923/19-п³⁵⁶, яка стосувалась порушення порядку подання Звіту (тобто дії – подання Звіту, оформленого з порушенням законодавства) керівником політичної партії «Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю», де суд визначив:

355 Постанова Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 29 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83933246>

356 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 09 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84176618>



- днем вчинення правопорушення – дату подання Звіту політичної партії до НАЗК;
- днем виявлення правопорушення – дату складання Акта про проведення аналізу Звіту політичної партії.

Аналогічний підхід застосував суд у справі № 755/11119/19³⁵⁷.



Мала місце практика порушення вимоги, передбаченої у ч. 2 ст. 254 КУпАП, відповідно до якої протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше 24 годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення.

Так, у справі № 203/1356/19³⁵⁸ суд вказав, що «звертає увагу, на порушення норм передбачених ст. 254 КУпАП, в частині складається уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності, не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, адже датою виявлення правопорушення є дата складання висновку про результати аналізу звіту партії, тобто 07.03.2019 року, в свою чергу протокол про адміністративне правопорушення складено лише 28.03.2019 року». З урахування цього та низки інших процесуальних порушень, суд відзначив нехтування низкою передбачених законом норм та зазначив, що це «виключає можливість дослідження матеріалів справи про адміністративне правопорушення з точки зору встановлення вини особи, яка притягається до адміністративної відповідальності». Як наслідок суд постановив закрити провадження у зв'язку з відсутністю події і складу адміністративного правопорушення.

Схожі обставини було встановлено у справі № 761/21677/19³⁵⁹. Зокрема, суд зауважив, що відповідно до ст. 254 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, проте «з матеріалів адміністративної справи вбачається, що правопорушення мало місце 12 лютого 2019 року, однак, протокол №50-25/385 складений лише 26 квітня 2019 року». Однак, враховуючи це та низку інших процесуальних порушень суд постановив повернути справу про адміністративне правопорушення до НАЗК для належного оформлення.

У справі № 761/39136/19³⁶⁰ суд постановив повернути справу до НАЗК для належного оформлення, при цьому посилався, серед іншого, на таке:

- згідно зі ст. 254 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка вчинила правопорушення, у двох примірниках, один із яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності;

357 Постанова Дніпровського районного суд м. Києва від 11 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84184166>

358 Постанова Кіровського районного суду м. Дніпропетровська від 29 травня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82719369>

359 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 05 червня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82275573>

360 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 04 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84877474>



- з матеріалів адміністративної справи вбачається, що дата виявлення правопорушення – 12 серпня 2019 року, однак, протокол складений лише 23 вересня 2019 року.



Вбачаємо дискусійною можливість направляти матеріали для належного оформлення як загалом, так і посилаючись на положення ст. 254 КУпАП у частині 24-годинного строку складання протоколу, з моменту виявлення особи, адже навіть повернувши матеріали до НАЗК усунути порушення цієї вимоги буде неможливо.

Загалом визначений у ст. 254 КУпАП 24-годинний строк складання протоколу з моменту виявлення особи, на нашу думку, потребує законодавчого перегляду у сторону його збільшення з огляду на реальну спроможність дотримання цієї норми НАЗК.

Також зустрічаються випадки, коли в резолютивній частині суд, одночасно з закриттям справи, встановлює винуватість особи (наприклад, у справах № 761/45907/19³⁶¹, № 676/8295/19³⁶², № 367/216/20³⁶³, № 359/10839/19-п³⁶⁴).



У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне застосовувати підхід, який викладений у висновку науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України. У висновку вказується, що п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП 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. Встановлення зазначених у ст. 247 КУпАП 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, 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, передбаченого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. За правилами ст. 284 КУпАП рішенням, що доводить вину особи, є постановою про накладення адміністративного стягнення або застосування заходів впливу, умовою якої є визначення вини.³⁶⁵

361 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 28 лютого 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88073392>

362 Постанова Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 2 березня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87981678>

363 Постанова Ірпінського міського суду Київської області від 10 березня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88382802>

364 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 14 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93556165>

365 Узагальнений науково-консультативний висновок Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суду України «Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності» від 7 листопада 2017 року. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/



Зокрема, така практика відображена у справах № 752/13882/19³⁶⁶, № 755/18915/19³⁶⁷, № 757/8458/20-п³⁶⁸, № 757/25765/19-п³⁶⁹ та ін.



Проте є обґрунтування і протилежної позиції – що при закритті справи за строками встановлення вини є необхідним, яка, зокрема, викладена в окремій думці³⁷⁰ до Узагальненого висновку члена Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України Гетманцева Д.О. Полягає вона в тому, що положення п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП необхідно застосовувати у взаємозв'язку із іншими нормами, а саме ст. 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення». Адміністративне стягнення накладається лише на винну особу. Звідси застосування ст. 38 КУпАП (застосування строків накладення адміністративного стягнення) повинно відбуватись лише у випадку встановлення вини особи у вчиненні правопорушення. Таким чином при відсутності вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення – немає підстав для закриття справи про адміністративне правопорушення у зв'язку із закінченням строків. Оскільки в такому випадку, законодавець передбачив іншу підставу для закриття провадження у справі – за відсутності події і складу адміністративного правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП). Зважаючи, що для закриття провадження у зв'язку зі спливом строків для накладення адміністративного стягнення необхідним є встановлення факту вчинення адміністративного правопорушення (винної дії чи бездіяльності), а також враховуючи, що ст. 280 КУпАП встановлює обов'язок при розгляді справ про адміністративні правопорушення з'ясовувати ряд обставин, в тому числі, чи винна особа в його вчиненні, суди мають достатні правові підстави для встановлення вини особи при закритті проваджень на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП.

Застосування приводу

У даній категорії справ зустрічались випадки постановлення судами застосування приводу.

У справі № 523/3565/19³⁷¹ суд зазначив про необхідність *«здійснити примусовий привід правопорушниці»*, при цьому в обґрунтування вказав *«оскільки у відсутності порушника прийняття рішення по справі неможливо»*.

366 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 28 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87205569>

367 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 31 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88225163>

368 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 14 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93739548>

369 Постанова Печерського районного суду м. Києва від 14 грудня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93981313>

370 Окрема думка члена Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України Гетманцева Д.О. URL: http://www.vasu.gov.ua/nkr/pravovi_vusnovky/pravjvi_visnjvki_07.11.2017/

371 Постанова Суворовського районного суду м. Одеси від 08 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82890478>



Вважаємо доцільним уникати термінів «правопорушник» чи «правопорушниця» до постановлення остаточного рішення, з огляду на презумпцію невинуватості, а застосовувати формулювання «особа, яка притягується до адміністративної відповідальності».

У ході розгляду справи № 372/65/19³⁷² суд встановив, що приводи за постановами суду від 30.01.2019 року та від 13.02.2019 року виконані не були, оскільки працівники поліції з'ясували, що за вказаною у протоколі адресою правопорушник зареєстрований, але ніколи не проживав, а конверти з судовою повісткою направлені за адресою вказаною в адміністративному протоколі повернулись до суду з відміткою «за закінченням встановленого строку зберігання». Оскільки згідно зі ст. 268 КУпАП під час відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи, тому протокол про адміністративне правопорушення було повернено до НАЗК для належного оформлення.

У справі № 523/3565/19³⁷³ суд закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП – закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП. При цьому у рішенні суд зауважив про зазначення в протоколі про адміністративне правопорушення, що особа, яка притягається до відповідальності, не з'явилась до НАЗК для надання пояснень та ознайомлення з протоколом про адміністративне правопорушення, вона неодноразово сповіщалась про час та місце розгляду справи, а також її було піддано примусовому приводу. Водночас суд відмітив, що у нього відсутні дані про виконання постанови суду щодо примусового приводу, а представник прокуратури судові засідання не з'явився, хоча про час та місце розгляду справи був сповіщений належним чином.



Звертаємо увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 268 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212–21 КУпАП не віднесено до переліку справ, при розгляді яких присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Водночас ч. 2 ст. 268 КУпАП передбачено, що за загальним правилом справи про адміністративні правопорушення розглядаються у присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. За відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

372 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80083087>

373 Постанова Суворовського районного суду м. Одеси від 24 липня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83401663>



У справі № 129/1906/19³⁷⁴ суд 5 разів постановляв застосувати привід до керівника політичної Партії «Лейбористська партія України» та у підсумку постановив направити справу для розгляду за підсудністю до Голосіївського районного суду м. Києва³⁷⁵. При цьому одним з рішень³⁷⁶ суд постановив «зупинити строки розгляду справи про адміністративне корупційне правопорушення за статтею 212-21 КУпАП», посилаючись при цьому на ч. 4 ст. 277 КУпАП.



Вважаємо хибною можливість застосування щодо адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, положення ч. 4 ст. 277 КУпАП, оскільки останнє стосується «адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Саме глава 13-А КУпАП іменується «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» і до неї входять статті, починаючи з 172-4 по 172-9-2 КУпАП, однак не належить ст. 212-21 КУпАП.

Інші процесуальні порушення

Зустрічалась розбіжна практика щодо можливості надсилання протоколів про адміністративне правопорушення поштою.

Так, в окремих випадках суди не заперечували можливості поштового направлення протоколу для ознайомлення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У справі № 752/927/19³⁷⁷ суд встановив, що НАЗК вживалися заходи щодо виклику керівника партії «Зелений тризуб» двічі для надання пояснень по факту не подачі звіту та складання протоколу про адміністративне правопорушення, після чого НАЗК було надіслано лист щодо ознайомлення з протоколом про адміністративне правопорушення, із залученням другого примірника протоколу та додатків до протоколу. Разом з тим, суд встановив, що до матеріалів справи не було долучено повідомлення з відміткою про вручення другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення під особистий підпис. При цьому суд зазначив, що це прямо передбачено пунктом 10 Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів НАЗК, затвердженого рішенням НАЗК від 09.06.2016 № 5. Схожих висновків суд дійшов у справах № 758/1967/19³⁷⁸,

374 Постанови Гайсинського районного суду Вінницької області: від 23 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83857123>
від 02 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83960413>
від 18 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84320773>
від 02 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84683439>
від 01 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85432233>

375 Постанова Гайсинського районного суду Вінницької області від 03 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86077881>

376 Постанова Гайсинського районного суду Вінницької області від 09 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83824876>

377 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 15 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79879724>

378 Постанова Подільського районного суду м. Києва від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80173438>



№ 753/16331/19³⁷⁹, № 752/118/20³⁸⁰.

У справі № 752/13882/19³⁸¹ суд зауважив, що «*примірник протоколу про адміністративне правопорушення особі, яка притягається до адміністративної відповідальності... не вручено, навіть шляхом надсилання його поштовим відправленням*», а вказана обставина перевірена судом «*за офіційним сайтом Укрпошти*».

Крім того, у справі № 761/45207/19³⁸², незважаючи на доводи НАЗК, що було декілька разів направлено відповідні листи з рекомендованим повідомленням про вручення, а, отже, використано всі можливі заходи для інформування особи про вчинення вказаного правопорушення з відповідним роз'ясненням його прав, суд зауважив, що протокол не підписаний особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також відсутній підпис особи у відповідній графі протоколу щодо його відмови від підпису, в присутності свідків. Також суд зауважив, що йому не надано жодних належних та допустимих доказів на підтвердження викладених у листі посилок, зокрема, щодо вручення особисто особі відповідного поштового відправлення з другим примірником протоколу, як це зазначено НАЗК у своєму листі, а саме – в матеріалах справи відсутні копії рекомендованих повідомлень, з яких суд може зробити висновок, що особа дійсно отримала другий примірник даного протоколу складеного відносно неї з роз'ясненням її прав. У зв'язку з цим, суд мотивував своє рішення тим, що вищезазначені порушення унеможливають розгляд адміністративного протоколу в суді, а справа підлягає направленню на доопрацювання.



Звертаємо увагу, що наказом НАЗК від 06.12.2019 № 159/19 було затверджено новий Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення НАЗК³⁸³, у якому відсутнє положення щодо можливості надсилання другого примірника протоколу поштовим відправленням.

Однак мали місце справи, де поштою надсилався не сам протокол, а лише повідомлення щодо явки в НАЗК для ознайомлення зі змістом протоколу та отримання його примірника.

Для прикладу у рішенні по справі № 761/39880/19³⁸⁴ суд зазначив, що відповідно до протоколу про адміністративне правопорушення НАЗК повідомило керівника політичної партії «Всеукраїнська партія «Нова Сила»» з'явитися до НАЗК з метою надання пояснень по суті вчиненого правопорушення та складання протоколу про адміністративне правопорушення, однак останній не заявився на жодний з викликів. Як наслідок – суд визнав керівника партії визнати винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП.

379 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 15 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85064693>

380 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 31 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87454365>

381 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 23 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84427224>

382 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 6 березня 2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88834773>

383 Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції» від 06.12.2019 № 159/19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-20#Text>

384 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 06 листопада 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86058217>



В деяких справах для підтвердження належності повідомлення про вчинення адміністративного правопорушення, у постанові суду зазначалося, що, крім повідомлення особи листом, інформація про дату, на яку запрошувалася така особа, публікувалася на офіційному веб-сайті Національного агентства за посиланням³⁸⁵ у рубриці «Моніторинг діяльності Національного агентства» розділі «Виклики до НАЗК» підрозділі «Публічні виклики щодо надання пояснень» (наприклад, у справі № 753/5398/21³⁸⁶).

Зустрічались випадки встановлення судами порушення НАЗК процедур, визначених підзаконними актами (наприклад, власними рішеннями НАЗК).

У справі № 755/846/19³⁸⁷ суд, ґрунтуючись на чинних на той момент положеннях Порядку проведення перевірок Національним агентством з питань запобігання корупції та Регламенту НАЗК (зокрема, п. 6.5., 6.6), дійшов висновку, що НАЗК повинно приймати окреме рішення про направлення матеріалів до суду та зазначив: «оскільки в порушення вимог Регламенту НАЗК, посадовою особою одноособово прийнято рішення про направлення матеріалів до суду, вважаю, що вказаний протокол про адміністративне правопорушення з додатками має бути повернений органу який його склав». Схожий підхід було застосовано судом у справі № 761/6292/19³⁸⁸.



Звертаємо увагу, що чинні редакції Регламенту Національного агентства з питань запобігання корупції (від 26.07.2019)³⁸⁹, Порядок проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції (від 18.01.2021)³⁹⁰ та Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення НАЗК (від 06.12.2019)³⁹¹ не містять вимоги щодо прийняття окремого рішення від НАЗК як органу щодо направлення протоколів про адміністративні правопорушення до суду.

Також суди аналізували докази у справах щодо адміністративних правопорушень, передбачених ст. 212-21 КУпАП.

Як приклад у справі № 761/6258/19³⁹² суд зауважив, що до матеріалів справи не долучено належних, допустимих та достовірних доказів на підтвердження вчинення особою адміністративного правопорушення. Суд зазначив: «Так, до матеріалів справи долучені фо-

385 URL: <https://nazk.gov.ua/uk/>

386 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 26 березня 2021 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95997511>

387 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 21 січня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79304454>

388 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 04 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80289117>

389 Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджений рішенням НАЗК від 12.04.2016 № 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr001884-16#Text>

390 Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку проведення перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції» від 18.01.2021 № 11/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0166-21#n7>

391 Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції» від 06.12.2019 № 159/19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0014-20#Text>

392 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 19 квітня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81424982>



токопії аркушу 1 і аркушу 36 Звіту політичної партії «Комуністична партія України» за III квартал 2018 року про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Однак, з наданих матеріалів неможливо дійти однозначного висновку, що суду надано копію Звіту політичної партії «Комуністична партія України» за III квартал 2018 року про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в електронному вигляді». Наведене утвердило суд у думці про те, що до протоколу про адміністративне правопорушення за ст. 212-21 КУпАП долучено копію витягу зі Звіту, поданого у паперовому вигляді, в той час як стверджувалось про порушення порядку подачі Звіту саме у електронному вигляді. Суд вказав, що за відсутності первинного доказу – Звіту в електронному вигляді, долучені до протоколу документи втрачають своє доказове значення як похідні докази, такі докази не можуть мати вирішальне значення для суду, а також постановив закрити провадження за відсутністю складу адміністративного правопорушення.

У справі № 216/1420/20³⁹³ зазначається, що протокол складено за відсутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, при цьому в протоколі зазначено, що остання не з'явилася, про дату, час та місце складення протоколу про адміністративне правопорушення повідомлена належним чином. При цьому суд звернув увагу, що в матеріалах справи відсутні будь які дані на підтвердження факту вручення особі протоколу про адміністративне правопорушення, зокрема до матеріалів справи не долучено повідомлення про вручення, з датою вручення та особистим підписом особи щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, що фактично порушує право особи на захист.

Окрім цього, суд не врахував листи Департаменту з питань запобігання політичної корупції, адресовані особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскільки в таких листах відсутні підписи керівника департаменту, а також вихідний номер та дати вказаних листів. Крім цього, вказані листи жодним чином не підтверджують факт вручення протоколу про адміністративне правопорушення. Факт вручення протоколу не підтверджується і копією поштового конверту, із зазначенням адреси його скерування, списком поштових відправлень №29 та описом вкладення поштового відправлення, оскільки на таких документах відсутні будь які дані про вручення протоколу, особі стосовно якої такий було складено. Будь яких інших доказів на підтвердження факту вручення правопорушнику протоколу, суду не надано.

Вирішуючи зазначену справу, суд при оцінці доказів застосовує критерій доведення «поза розумним сумнівом», – така доведеність може впливати із співіснування достатньо переконливих, чітких і узгоджених між собою висновків (рішення ЄСПЛ «Ірландія проти Сполученого Королівства» від 18.01.1978 року, «Коробов проти України» від 21.10.2011 року ЄСПЛ). Таким чином, судом визнав, що сам по собі наданий суду протокол про адміністративне правопорушення, складений відносно особи, оформлення якого не відповідає вимогам ст. 256 КУпАП не може бути належним та допустимим доказом доведеності вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення, оскільки викладені в ньому відомості не узгоджуються із стандартом доказування «поза розумним сумнівом».

З огляду на вищезазначене суд, керуючись положеннями, що викладені у рішенні Європейського суду з прав людини від 20 вересня 2016 року у справі «Карелін проти Росії»,

393 Постанова Центрально-Міського районного суду м. Кривого Рогу Дніпропетровської області від 16 березня 2020 року.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88363375>



відповідно до якого збір судом доказів на підтвердження винуватості особи за відсутністю сторони обвинувачення у справах про адміністративне правопорушення, дійшов висновку про порушення права особи на неупереджений судовий розгляд за відсутності достатніх та переконливих доказів на підтвердження винуватості особи у вчиненні адміністративного правопорушення за обставин, викладених у протоколі про адміністративне правопорушення, а також, враховуючи положення ст. 62 Конституції України, відповідно до якої усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь, – про відсутність належних доказів у справі та відповідно не доведеності вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП.

Посилання на міжнародні договори та стандарти

У даній категорії справ суди неодноразово посилались на міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Справа № 759/1332/19³⁹⁴ була закрита у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП. Проте у рішенні суд посилався на ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та правові позиції ЄСПЛ, висловлені у рішенні по справі «Смірнов проти України» № 36655/02:

- обов'язок швидкого здійснення правосуддя покладається, в першу чергу, на відповідні державні судові органи;
- розумність тривалості судового провадження оцінюється в залежності від обставин справи та з огляду на складність справи, поведінки сторін, предмет спору;
- нездатність суду ефективно протидіяти недобросовісно створюваним учасниками справи перепонам для руху справи, є порушенням ч. 1 ст. 6 Конвенції.

Також зазначено, – у своїх рішеннях ЄСПЛ наголошує, що сторона, яка задіяна в ході судового розгляду, зобов'язана з розумним інтервалом сама цікавитись провадженням у її справі, добросовісно користуватися належними їй процесуальними правами та неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Застосовував рішення ЄСПЛ у справі «Смірнов проти України» № 36655/02 національний суд у справі № 759/13284/19³⁹⁵.

У справі № 581/49/19³⁹⁶ суд зазначив, що протокол про адміністративне правопорушення не вручено особі, відносно якої він складений (його другий екземпляр), і його зміст не доведено до відома вказаній особі, не роз'яснено цій її прав, передбачених ст. 268 КУпАП, у протоколі не зазначено достовірне місце проживання особи, що є істотними порушеннями мінімальних національних гарантій по забезпеченню процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Вищевказані процесуальні порушення, як зауважує суд, стали практичними перепонами для реалізації гарантій справедливого судового розгляду, які гарантовано п. 1 ст. 6 Конвенції (включаючи забезпечення змагального судового

394 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 14 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79881933>

395 Постанова Святошинського районного суду м. Києва від 29 серпня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83926594>

396 Постанова Липоводолинського районного суду Сумської області від 21 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80058762>



провадження з дотриманням принципу рівності сторін та забезпечення особистої присутності такої особи в суді, заслуховування її особистих пояснень та доводів, забезпечення її права на захист, перевірки за його участі якості зібраних доказів тощо).

У справі № 372/2985/18³⁹⁷ суд, ґрунтуючись на практиці ЄСПЛ, зазначав такі тези:

- справи про адміністративні правопорушення є кримінальним для цілей застосування Конвенції (справа «Езтюрк проти Німеччини» № 8544/79, справа «Лауко проти Словаччини» № 4/1998/907/1119, справа «Рибка проти України» № 10544/03);
- той факт, що стягнення, застосоване до заявниці судом, – штраф, було згодом замінено на зауваження, не може позбавити правопорушення, про яке йдеться, притаманного йому кримінального характеру (справі «Лучіанінова проти України» № 16347/02);
- доказування, зокрема, має впливати із сукупності ознак чи неспростовних презумпцій, достатньо вагомих, чітких та узгоджених між собою, а за відсутності таких ознак не можна констатувати, що винуватість особи доведено поза розумним сумнівом (справа «Кобець проти України» № 16437/04, справа «Авшар проти Туреччини» № 25657/94).

У справі № 761/30100/18³⁹⁸ суд посилався на рішення у справі «Малофєєва проти Росії» № 36673/04, де ЄСПЛ встановив, серед іншого, порушення ч. 3 ст. 6 Конвенції у зв'язку з тим, що в протоколі про адміністративне правопорушення фабула правопорушення була сформульована лише в загальних рисах без конкретизації обставин вчинення правопорушення («проведення несанкціонованого пікету»), але національні суди, розглянувши справу без участі сторони обвинувачення, відредагували фабулу правопорушення, зазначивши в постанові суду конкретні обставини правопорушення. У зв'язку з цим, на думку ЄСПЛ, заявниці була відома лише кваліфікація діяння, але не фактичні обставини обвинувачення, таким чином, вона була позбавлена можливості належної підготовки до захисту.

У справі № 758/1967/19³⁹⁹ суд наголосив, що у рішеннях ЄСПЛ значну роль у розширенні сфери застосування п. 2 ст. 6 Конвенції грає тлумачення двох ключових понять цієї статті – «кримінальне обвинувачення» і «суперечки про громадянські права». Суд посилався на рішення у справі «Кадубець проти Словаччини» № 5/1998/908/1120, де представник держави-відповідача наполягав на тому, що в цій справі йдеться про адміністративний проступок, а не про кримінальне звинувачення, і, отже ст. 6 не може бути застосована. Однак Європейський суд з прав людини не погодився з аргументом відповідача, хоча і визнав, що внутрішнє право країни не вважає кримінальними діяння, за вчинення якого був покараний заявник. Проте ця обставина, на думку ЄСПЛ, не має великого значення, так само як і те, який державний орган розглядав справу. Таким чином, зазначена міжнародно-правова норма гарантує кожній людині доведення вини тільки в законному порядку на підставі законно добутих доказів.

397 Постанова Обухівського районного суду Київської області від 26 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80935260>

398 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 27 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83027080#>

399 Постанова Подільського районного суду м. Києва від 24 квітня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81390221>



У справі № 755/13936/19⁴⁰⁰ суд застосував юридичну позицію ЄСПЛ у справі «Олександр Волков проти України» № 21722/11, відповідно до якої строки давності слугують кільком важливим цілям, а саме: забезпеченню юридичної визначеності та остаточності, захисту потенційних відповідачів від не заявлених вчасно вимог, яким може бути важко протистояти, та запобігти будь-якій несправедливості, яка могла б виникнути, якби від судів вимагалось виносити рішення щодо подій, що мали місце у віддаленому минулому, на підставі доказів, які через сплив часу стали ненадійними та неповними.

У справі № 753/22857/19⁴⁰¹ суд посилався на рішення ЄСПЛ у справі «Карелін проти Росії» № 926/08, відповідно до якого збір судом доказів на підтвердження винуватості особи за відсутності сторони обвинувачення у справах про адміністративні правопорушення, свідчить про порушення права особи на неупереджений судовий розгляд, суд позбавлений можливості самостійно здійснювати збір додаткових доказів, що підтверджували би або спростовували б вину правопорушника, і тому судовий розгляд здійснюється на підставі наданих суду матеріалів.

Інші недоліки судових рішень

У окремих рішеннях було виявлено помилки у формулюваннях та позначеннях статей.

У справі № 761/1765/19⁴⁰² суд притягнув до відповідальності керівника політичної партії «Партія Регіонів», оскільки до Звіту за його підписом не було додано інформацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від 446 місцевих організацій, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи. При цьому, встановлюючи ознаки складу правопорушення, суд у рішенні посилався на *«пояснення учасників ДТП»*.

У справі № 752/19062/19⁴⁰³ суд, постановляючи закрити провадження у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, посилався на ст. 173-2 КУпАП. Проте остання передбачається відповідальність за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування.

Приклади хибного позначення номерів статей КУпАП зустрічаються й у інших судових рішеннях, зокрема, у справах: у справі № 761/30100/18⁴⁰⁴ (суд зазначив, що у діях особи *«відсутній склад адміністративного правопорушення, передбачений ч. 1 ст. 155-1 КУпАП»*, хоча справа стосувалась ст. 212-21 КУпАП).

У ряді справ, зокрема № 757/23082/20-п, № 755/8728/20-п, № 758/10369/20, № 758/11079/20, ухвалені постанови щодо закриття провадження у зв'язку зі спливом

400 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 04 жовтня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84907258>

401 Постанова Дарницького районного суду м. Києва від 20 грудня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86581092>

402 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 13 лютого 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80816252>

403 Постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 27 вересня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84574995>

404 Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 27 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83027080#>



строків притягнення до адміністративної відповідальності мали «шаблонний» характер. Окрім того, вони не містили інформації щодо дати виявлення відповідних правопорушень, власне з якої й починається обчислення перебігу зазначеного строку. Таким чином, неможливо зробити висновок щодо обґрунтованості рішень у зазначених справах.

Також зустрічалися недоліки знеособлення суб'єктів вчинення адміністративного правопорушення у постановках судів. Наприклад, у справі № 755/20694/19⁴⁰⁵, в якій складається враження, що два різних суб'єкти зазначаються як «ОСОБА 1».

В окремих випадках суди постановляли виправити описки, допущені у судових рішеннях.

Так, у справі № 569/2264/19⁴⁰⁶ суд встановив, що в постанові Рівненського міського суду № 569/2264/19 від 06 березня 2019 року у вступній, описовій та резолютивній частинах допущена описка, а саме помилково вказано у вступній та описовій частинах «ст. 212-12» замість вірної «ст. 212-21», у резолютивній частині помилково вказано «ч. 1 ст. 172-6» замість вірної «212-21».

405 Постанова Дніпровського районного суду м. Києва від 17 січня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87110552>

406 Постанова Рівненського міського суду від 15 березня 2019 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80576533>



Висновки

Огляд судової практики у справах про адміністративну та кримінальну відповідальність за порушення правил фінансування політичних партій та виборчих кампаній свідчить про неоднаковість підходів щодо застосування окремих норм матеріального та процесуального права.

У справах про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 212-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення, потребує єдності судова практика з таких питань:

- визначення територіальної підсудності та місця розгляду справи про адміністративне правопорушення;
- наявність або відсутність складу адміністративного правопорушення при вчиненні правопорушення з необережності;
- обчислення строків накладення адміністративного стягнення;
- застосування адміністративних стягнень, насамперед такого як конфіскація суми внеску;
- звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення;
- звільнення від адміністративної відповідальності при втраті чинності нормативного акта;
- повернення матеріалів для додаткової перевірки або належного оформлення (дооформлення);
- встановлення вини при закритті провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення;
- розгляд справ про адміністративні правопорушення у разі неявки особи, яка притягається до відповідальності.

У справах про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачене ст. 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення, потребує єдності судова практика з таких питань як:

- суб'єкт адміністративного правопорушення;
- строки накладення адміністративного стягнення;
- місце вчинення правопорушення;
- звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення;
- розмежування різних складів адміністративних правопорушень;
- закриття провадження у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення;
- повернення матеріалів для додаткової перевірки або належного оформлення (дооформлення);



- визначення територіальної підсудності та місця розгляду справи про адміністративне правопорушення;
- встановлення вини при закритті провадження у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

За ст. 159-1 Кримінального кодексу України в Єдиному державному реєстрі судових рішень відображається інформація лише про 3 справи, з приводу яких було постановлено 6 ухвал та ухвалено лише 1 обвинувальний вирок. Така статистика за весь час існування цієї статті може бути свідченням складності доведення умислу (завідомої неправдивості) у цій категорії проваджень.

Під час огляду судових рішень автори надавали власні зауваження та рекомендації щодо вирішення проблемних питань, проте окремі з них потребують єдності судової практики, а деякі – зміни правового регулювання.

Навчальне видання
за ред. Цуркана Михайла Івановича

**Огляд судової практики у справах про адміністративну
та кримінальну відповідальність за порушення правил
фінансування політичних партій та виборчих кампаній:
посібник для суддів**

Дизайн посібника – Студія інформаційного дизайну Remarker, Україна
Підписано до друку – 15 травня 2021 р.

Формат 60х84/8. Умов. друк. арк. 18,5

Папір офсетний. Друк офсетний.

Наклад 800 прим.

Видавець – Федоров О.М., «Друкарський двір Олега Федорова»

а/с 24, Київ-205, 04205, Україна, e-mail: relaks-oleg@ukr.net

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру видавців,

виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції

серія ДК № 3668 від 14.01.2010 р.

Друк: ТОВ «АК-ГРУП», Україна

Адреса: 01004, м. Київ, вул. Пушкінська 45/2 літ. «А»

