



НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

щодо проблематики притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства у сфері політичних фінансів

Підстава для підготовки аналітичного звіту: [Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки](#), затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 04 березня 2023 року № 220.

Державною антикорупційною програмою на 2023-2025 роки визначено проблему 3.2.1 таким чином: положення статей 212-15, 212-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення не повною мірою узгоджуються з положеннями Закону України «Про політичні партії в Україні» та Виборчого кодексу України. Між цими статтями та статтею 159-1 Кримінального кодексу України наявні колізії, що суттєво ускладнює правильну кваліфікацію цих правопорушень та призводить до численних помилок на практиці. Санкції за вчинення таких адміністративних правопорушень є непропорційними (занадто м'якими).

У зв'язку з цим заходом 3.2.1.4.1 з виконання Державної антикорупційної програми на 2023-2025 передбачено завдання з проведення аналізу та підготовки аналітичного звіту з пропозиціями щодо системного удосконалення відповідних адміністративно-правових заборон, передбачених ними видів і розмірів стягнень.

Таким чином, є необхідним проведення поглибленого аналізу змісту зазначених статей Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, їх кореляції з нормами інших законодавчих актів, стану практичного застосування для напрацювання пропозицій для забезпечення підвищення їх ефективності.

Правові норми, що підлягають аналізу: окремі статті Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України (далі – ККУ), що стосуються відповідальності за порушення законодавства про фінансування політичних партій (Таблиця 1).

Таблиця 1

Стаття	Порушення, за яке передбачена відповідальність	Розмір відповідальності
212-15 КУпАП	Порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення встановленого порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності	штраф - на громадян від 70 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян

	політичної партії, а так само порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму	- на посадових осіб від 100 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму, наданої або отриманої з порушенням закону
212-21 КУпАП	Порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог	штраф від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян
ч.1 159-1 ККУ	Подання завідомо недостовірних відомостей у звіті політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або у фінансовому звіті про надходження та використання коштів виборчого фонду політичної партії, місцевої організації політичної партії, кандидата	штраф від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - або виправні роботи на строк до двох років, - або пробаційний нагляд на строк до двох років, - або обмеження волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк п'ять років
ч. 2 159-1 ККУ	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, умисне надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації чи агітації референдуму фізичною особою або від імені юридичної особи у великому розмірі чи особою, яка не має на те права, або від імені юридичної особи, яка не має на те права, а так само умисне отримання внеску на користь політичної партії від особи, яка не має права здійснювати такий внесок, або у великому розмірі, умисне отримання у великому розмірі фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації чи агітації референдуму, умисне отримання такої фінансової (матеріальної) підтримки від особи, яка не має права надавати таку фінансову (матеріальну) підтримку	штраф від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - або виправні роботи на строк до двох років, - або пробаційний нагляд на строк до двох років, - або обмеження волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк п'ять років
ч. 3 159-1 ККУ	Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені повторно	штраф від 300 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян - або виправні роботи на строк до двох років, - або пробаційний нагляд на строк до двох років, - або обмеження волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк п'ять років
ч. 4 159-1 ККУ	Дії, передбачені частиною другою цієї статті, вчинені за попередньою змовою групою осіб, організованою групою або поєднані з вимаганням внеску чи фінансової (матеріальної) підтримки у здійсненні передвиборної агітації чи агітації референдуму	обмеження волі на строк від двох до п'яти років - або позбавлення волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк п'ять років

Правове регулювання.

Згідно з положеннями пункту 11² частини першої статті 12 Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) з метою виконання покладених на нього повноважень має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Частиною 27 статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» (далі – Закон) передбачено, що у разі виявлення під час перевірки звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру 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 п'ятиденний строк з дня виявлення відповідних ознак 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.

Так, статтею 255 КУпАП визначено, що у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 – 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи **НАЗК** (статті 172-4 – 172-9 (в частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище), 188-46, **212-15, 212-21**).

Відповідно до статті 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушень, передбачених статтями 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**.

Згідно з статтею 277 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи – за статтею 212-21, та у триденний строк – за статтею 212-15.

Розгляд справ по застосуванню адміністративних стягнень віднесено до компетенції суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (ст. 221 КУпАП).

Практика застосування адміністративних стягнень.

За даними НАЗК, за статтями 212-15, 212-21 КУАП за 2019–2024 роки складено майже **2,5 тис. адміністративних протоколів** (Таблиця 2), за якими на виконання судових рішень стягнуто **понад 2,3 млн грн штрафів** (за статтею 212-

21 – 2,1 млн грн, за статтею 212-15 – 215,8 тис. грн) та конфісковано незаконних внесків на суму 3,1 млн гривень.

Таблиця 2

Стаття КУпАП, стан розгляду протоколів	Кількість адміністративних протоколів						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	всього
Складено протоколів про адмін. правопорушення							
стаття 212-15 – порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії	695	3	113	3	5	10	829
стаття 212-15 – порушення порядку надання або отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації	205	–	6	–	–	–	211
стаття 212-21 – порушення порядку подання звіту політичної партії	239	236	171	10	–	586	1 242
стаття 212-21 – порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду	34	12	30	1	–	–	77
Всього складено протоколів	1 173	251	320	14	5	596	2 359
Стан розгляду протоколів про адмін. правопорушення							
Всього прийнято рішень судом за результатами розгляду протоколів, в тому числі:	1173	251	320	14	5	596	
визнано особу винною та закрито у зв'язку з закінченням строків	215	47	27	1	1	56	
закрито у зв'язку зі скасуванням акту, який встановлює адмін. відповідальність	9	–	–	–	–	–	
зупинено на підставі частини четвертої статті 277 КУпАП	1	–	–	–	–	–	
закрито за відсутності складу правопорушення	314	55	108	4	–	51	
закрито у зв'язку з закінченням строків	384	91	29	1	–	82	
закрито у зв'язку із смертю	–	3	2	–	–	2	
усне зауваження	28	11	29	2		14	
накладення штрафу та конфіскація суми внеску	28	–	44	–	3	6	
накладення штрафу	154	42	80	4	1	333	
відомості відсутні	40	2	1	2	–	52	

Як свідчать дані Таблиці 2, найбільшу кількість протоколів складено у роки проведення виборів. Найчастіше допускаються порушення, пов'язані зі строками подання звітів політичних партій або їх неподання. Слід зауважити, що санкційний ефект від застосування норм КУпАП є суттєво більшим від конфіскації незаконних внесків, ніж від накладання адміністративних штрафів.

Щодо кримінальної відповідальності за статтею 159-1 ККУ, то за 2019 – 2024 роки зареєстровано 112 кримінальних справ (Таблиця 3). За даними Єдиного реєстру досудових розслідувань кількість кримінальних проваджень за цією статтею, у яких особам вручені повідомлення про підозру, а також за якими направлені до суду обвинувальні акти, у 2024 році досягла нульового показника. Кримінальні справи або закриті або перебувають на стадії розслідування.

Таблиця 3

Направлено матеріалів до правоохоронних органів за статтею 159-1 ККУ	Направлено матеріалів					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Щодо політичних партій	18	21	32	3	9	6
Щодо розпорядників виборчих фондів кандидатів на пост Президента	15	—	—	—	—	—
Щодо розпорядників виборчих фондів кандидатів у народні депутати	3	1	—	—	—	—
По виборах міських голів	—	2	—	—	—	—
Стосовно кандидатів у народні депутати	—	—	2	—	—	—

Аналіз правових норм.

1. Визначення суб'єкта адміністративної відповідальності

Стаття 212-21 КУпАП визначає, що накладення штрафу є наслідком порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог.

Стаття 10 Закону визначає, що протокол установчого з'їзду (конференції, зборів) про створення політичної партії має містити зокрема відомості про обрання керівника, визначення кількісного та персонального складу керівних та контрольно-ревізійних органів політичної партії відповідно до затвердженого статуту.

У статуті політичної партії, відповідно до статті 8 Закону, мають бути зазначені відомості про права та обов'язки членів політичної партії, підстави припинення чи зупинення членства в політичній партії.

Таким чином, не зазначення у статутних документах політичних партій повноважень керівника та окремих членів партії на підписання звітності політичної партії, перевірки її достовірності та подання до НАЗК, за відсутності у статті 212-21 КУпАП посилок на конкретних посадових осіб, на яких мають

накладатись адміністративні стягнення, призводить до випадків відмови органів суду накладати адміністративні стягнення за протоколами, складеними посадовими особами НАЗК за цією статтею КУпАП.

Крім того, на сьогодні наявні рішення судів про накладання адміністративних стягнень за статтею 212-21 КУпАП, в яких визначено, що адміністративне стягнення має накладатись не на посадову особу партії, а на партію як юридичну особу.

Наприклад. Шевченківським районним судом м. Києва постановою від 22.11.2024 у справі № 761/40836/24 прийнято рішення про закриття провадження за відсутністю в діях голови політичної партії «Всеукраїнське об'єднання складу адміністративного правопорушення.

(<https://reyestr.court.gov.ua/Review/123420528>)

Так, НАЗК було встановлено, що звіти партії за II, III, IV квартали 2021 року, а також за 2022 та 2023 роки подано без відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру 19 місцевих організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, що відповідно до абзаців другого та четвертого пункту 6 розділу III Порядку проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого наказом Національного агентства від 14.01.2021 № 6/21 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 29.01.2021 за № 117/35739, є грубим порушенням встановлених вимог щодо оформлення Звітів. Відповідно до пункту 6 розділу IV Порядку подання Звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, затвердженого наказом Національного агентства від 19.02.2021 № 102/21 та зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 15.04.2021 № 507/36129, після підписання керівниками (уповноваженими особами) Звіти місцевих організацій політичної партії, які у встановленому порядку набули статусу юридичної особи, автоматично формуються як додатки до Звіту, що подається до Національного агентства, та є його невід'ємними частинами.

Під час формування Звіту політичною партією в Реєстрі автоматично завантажуються інформація про місцеві організації політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи (назва та ідентифікаційний код) та про звіти місцевих організацій політичної партії (назва, дата поданого звіту, файл звіту). Таким чином, керівнику (уповноваженій особі) Партії при формуванні Звіту надається можливість перевірки переліку місцевих організацій політичної партії, які в установленому порядку набули статусу юридичної особи, та, за потреби, вчинити дії, пов'язані із організацією внесення інформації до Реєстру про відсутні місцеві організації. Отже, неподання Партією відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру від 19 місцевих організацій, які у встановленому законом порядку набули статусу юридичної особи за I, III, IV квартали 2021 року, а також за 2022 та 2023 роки є порушенням частини 9 статті 17 Закону. Виявлені порушення зафіксовано НАЗК у Висновках про результати перевірки Звітів Партії за II, III, IV квартали 2021 року, а також за 2022 та 2023 роки.

Дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку, що частиною 1 статті 7 КУпАП передбачено, що ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом. Статтею 212-21 КУпАП передбачена відповідальність за

порушення встановленого порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у вигляді штрафу, але при цьому **вказаною статтею не передбачено на кого може бути накладено штраф**. Отже у тексті статті 212-21 КУпАП не визначений суб'єкт адміністративного правопорушення, який може бути підданий адміністративному стягненню у вигляді штрафу, передбаченому санкцією цієї статті.

Системний аналіз норм глави 2 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.

Таким чином, 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 про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру**.

Обов'язок подати до НАЗК звіт політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру **покладено на політичну партію**, що передбачено ст. 17 Закону.

Тобто за відсутності у ст. 212-21 КУпАП **прямої вказівки на осіб, які є суб'єктами правопорушення**, виходячи з аналізу об'єктивної сторони правопорушення, враховуючи вимоги ст. 17 Закону щодо обов'язку політичної партії подавати звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також враховуючи можливість застосування до юридичної особи на підставі ч.1 ст. 27 КУпАП адміністративного стягнення у вигляді штрафу, можна дійти висновку про те, що суб'єктом правопорушення у даному випадку може бути політична партія, яка є юридичною особою з моменту її державної реєстрації.

На думку суду, з аналізу положень чинного законодавства вбачається, що до відповідальності, передбаченої статтею 212-21 КУпАП, за порушення порядку подання звіту політичної партії про майно, 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**.

Аналогічна позиція викладена і в постанові Голосіївського районного суду м. Києва від 17.02.2022 по справі № 752/22915/21 щодо притягнення до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Демократична Сокира» (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/103438307>).

Так, судом відмовлено у притягненні до адміністративної відповідальності керівника партії, оскільки за відсутності у ст. 212-21 КУпАП **прямої вказівки на осіб, які є суб'єктами правопорушення**, виходячи з аналізу об'єктивної сторони правопорушення, враховуючи вимоги ст. 17 Закону щодо обов'язку політичної партії подавати звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також враховуючи можливість застосування до юридичної особи на підставі ч.1 ст. 27 КУпАП адміністративного стягнення у вигляді штрафу, можна дійти висновку про

те, що суб'єктом правопорушення у даному випадку може бути політична партія, яка є юридичною особою з моменту її державної реєстрації.

Слід зазначити, що 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 вбачається 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.

Зазначена проблематика є також предметом дослідження Громадянської мережі ОПОРА щодо удосконалення відповідальності у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, у тому числі йдеться про необхідність визначення фізичної особи суб'єктом відповідальності за порушення порядку звітування¹.

Інший приклад. Деснянським районним судом м. Києва постановою від 02.08.2024 по справі № 754/9679/24 <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120794852> за результатами розгляду адміністративного матеріалу, який надійшов з НАЗК про притягнення до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Патріотична партія України», прийнято рішення про закриття провадження в справі про адміністративне правопорушення стосовно зазначеного керівника партії за статтею 212-21 КУпАП на підставі пункту 1 частини 1 статті 247 КУпАП за відсутності складу адміністративного правопорушення.

Так, з матеріалів справи про адміністративне правопорушення вбачається, що звіти політичної партії було подано посадовою особою партії на підставі довіреності за підписом керівника партії, яка посвідчена державним нотаріусом і яка на дати подання звітів вже була недійсною, що свідчить про подачу звіту не уповноваженою на те особою.

Статтею 212-21 КУпАП передбачена відповідальність за порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог. Отже, у тексті статті 212-21 КУпАП не визначений суб'єкт адміністративного правопорушення, який може бути підданий адміністративному стягненню у вигляді штрафу, передбаченому санкцією цієї статті. З матеріалів справи та протоколу про адміністративне правопорушення вбачається, що керівником партії взагалі не подавались звіти політичної партії, отже невідповідність змісту цих звітів вимогам нормативно-правових актів не може бути підставою для притягнення саме керівника партії

¹ <https://www.oporaua.org/vybory/propozitsiyi-opori-shchodo-reformuvannia-pravil-politichnogo-finansuvannia-ta-vidpovidalnosti-za-yikh-porushennia-24704>

до відповідальності за наведених в протоколі про адміністративне правопорушення обставин.

Має бути також уточнений суб'єкт адміністративної відповідальності і за статтею 212-15 КУпАП щодо отриманих з порушенням законодавства та/або не повернутих внесків, здійснених на підтримку політичної партії. Так, за статтею 15 Закону у разі отримання грошового внеску від особи, яка відповідно до цього Закону не має права здійснювати такий внесок, або якщо розмір такого внеску перевищує встановлений законом розмір, про що уповноваженій особі політичної партії (її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи) достовірно відомо, **політична партія (її місцева організація, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи) зобов'язана** протягом 30 робочих днів з дня отримання уповноваженою особою політичної партії (її місцевої організації, яка в установленому порядку набула статусу юридичної особи) відповідної достовірної інформації **відмовитися від такого грошового внеску чи його частини** (у сумі, на яку грошовий внесок перевищує встановлений цим Законом розмір). Проте, за сталою на сьогодні практикою **суб'єктом адміністративної відповідальності повинна визначатись фізична, а не юридична особа.**

Таким чином, для ефективного застосування статей 212-15 та 212-21 КУпАП мають бути визначені фізичні (посадові) особи, до яких можуть бути застосовані адміністративні стягнення за допущені порушення.

Зазначена позиція підтверджена судовою практикою, зокрема Хмельницький апеляційний суд у справі № 673/1275/24 та Дніпровський апеляційний суд у справі № 203/5385/24 вирішуючи питання про відповідальність керівника політичної партії за порушення порядку подання звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (у т.ч. подання звіту без відомостей про місцеві організації партії, які в установленому порядку набули статут юридичної особи), залишили рішення судів першої інстанції без змін (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/124693775>, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124783828>).

Одеський апеляційний суд (справа № 521/18538/24) зазначає, що внутрішній розподіл повноважень між керівними особами партії, не впливає на об'єм відповідальності керівника партії, який здійснює поточний контроль за використанням майна і коштів партії. Очевидно, що доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру також знаходяться під контролем керівника партії (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/125167057>).

Крім того, 21.04.2025 Київський апеляційний суд у справі № 761/4543/25 погодився з висновком суду першої інстанції, що *саме керівник політичної партії забезпечує виконання вимог щодо оформлення фінансових звітів з дотриманням передбачених вимог, щодо відображення в такому звіті майнового стану, у т.ч. місцевих організацій партії, та своїм підписом*

підтверджує достовірність та повноту інформації, яка повинна бути відображена у цих звітах, отже адміністративна відповідальність за статтею 212-21 КУпАП покладається на посадову особу партії.

Апеляційні суди погоджуються з висновками про те, що відповідно до ст. 212-21 КУпАП суб'єктом адміністративного правопорушення є фізична особа, яка відповідальна за подання звіту політичної партії до НАЗК та за підписом якої були подані звіти партії.

Водночас одним із варіантів вирішення проблеми може бути **визначення відповідальності політичної партії (її місцевої організації) як юридичної особи на рівні Закону.**

У разі встановлення такої відповідальності пропонується передбачити можливість застосовувати НАЗК додаткові заходи до вже передбачених ст. 19 Закону: **штраф та недопущення до виборів.**

Рішення про притягнення до відповідальності **пропонується приймати у формі постанови** Національного агентства, яка може бути оскаржена до суду.

Крім того для зменшення навантаження на судову систему у Законі передбачається, що **постанова уповноваженої особи** Національного агентства є **виконавчим документом.**

2. Незначний розмір штрафів

Стаття 212-21 КУпАП передбачає застосування адміністративної відповідальності у вигляді накладення штрафу в розмірі від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що на сьогодні дорівнює від 5100 грн до 6800 грн.

Проте накладання штрафів в таких розмірах не забезпечує вирішення питання подання політичними партіями звітності, визначеної законодавством.

Так, за даними НАЗК не подали звітність за III квартал 2024 року 150 політичних партій, за II квартал – 170 партій, за I квартал – понад 180 партій. Загалом майже **200 політичних партій** не виконали вимогу закону щодо звітування до НАЗК за 2020-2023 роки (<https://nazk.gov.ua/uk/82675/>).

Таким чином, питання неподання політичними партіями звітності має системний характер, а незначний розмір адміністративних штрафів не має належного ефекту запобігання.

При цьому відсутність норми щодо збільшеного покарання за повторне (триваюче) адміністративне порушення не створює підґрунтя для його припинення.

Слід зазначити, що не зважаючи на те, що діяльність політичних партій та виборчий процес є важливими сферами розвитку демократії, які потребують громадянського контролю, за існуючих санкцій правопорушенням у цій сфері деякими судами не надається належної оцінки.

Порушення, пов'язані із неподанням фінансової звітності політичних партій та звітності виборчих фондів, обмеженнями у фінансуванні політичних партій та виборчих кампаній можуть трактуватись як незначні і порушники норм щодо обов'язкового звітування взагалі можуть звільнитись від покарання.

Наприклад, постановою Дарницького районного суду м. Києва від 01.02.2019 у справі № 753/1451/19 громадянку України, працюючу в політичній партії «Всеукраїнська політична партія – Екологія та соціальний захист», звільнено від адміністративної відповідальності через її щире каяття, відсутність обтяжуючих обставин. При цьому Звіт партії нею подано несвоєчасно з порушенням строку, встановленого статті 17 Закону (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/79595615>).

Інший приклад. Постановою Броварського міськрайонного суду Київської області від 11.11.2024 у справі № 361/8188/24 на підставі ст. 22 КУпАП звільнено від адміністративної відповідальності за статтею 212-15 КУпАП особу, що здійснила внесок до політичної партії з порушенням законодавства у зв'язку з малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення, **обмежившись усним зауваженням** (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/122971944>).

Так, під час проведення НАЗК перевірки Звіту політичної партії «Команда Ігоря Сапожжа - «Єдність» про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за I квартал 2024 року встановлено, що громадянин 25.03.2024 надав 5 тис грн грошового внеску на користь партії. При цьому цим громадянином як ФОП було укладено договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади на понад 230 тис грн. з Управлінням будівництва, житлово-комунального господарства, інфраструктури та транспорту Броварської міської ради Броварського району Київської області, яке є органом місцевого самоврядування, а його засновником є Броварська міська рада Броварського району Київської області. Таким чином, станом на дату здійснення внеску на підтримку партії громадянин уклав договір про закупівлю робіт, товарів чи послуг для забезпечення потреб держави або територіальної громади на понад 230 тис грн., що є більшим від граничної суми, що складає 151 400,00 гривень (3028,00 грн - прожитковий мінімум для працездатних осіб станом на 1 січня 2024 року відповідно до статті 7 Закону України «Про державний бюджет України 2024 рік» x 50), чим порушено вимоги пункту 9 частини 1 статті 15 Закону.

Зважаючи на незначну суму внеску, а також, що цей внесок був повернутий, прийнято рішення, що відсутні значні негативні наслідки від здійснення внеску, а тому вчинене правопорушення є малозначним. Щодо стягнення, яке має бути застосовано до громадянина, суддя зазначив наступне. Статтею 212-15 КУпАП передбачено, що порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від ста до ста тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією суми внеску на підтримку політичної партії, фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму, наданої або отриманої з порушенням закону. Водночас, при визначенні стягнення, яке підлягає застосуванню, необхідно враховувати загальні положення КУпАП, в тому числі, якими визначаються види відповідних стягнень та межі їх застосування.

Так, відповідно до ч. 1-3 ст. 7 КУпАП ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом. Проведення в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу проводиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законом.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП).

*Суд враховує, що громадянином 25.03.2024 здійснено перерахування спонсорського внеску на користь політичної партії «Команда Ігоря Сапожка - «Єдність» у розмірі 5 тис грн. Згідно з копією платіжної інструкції № 4 від 30.10.2024 та випискою з рахунку від 30.10.2024, сплачені кошти були повернуті політичною партією на рахунок громадянина. Таким чином, на момент розгляду адміністративної справи політичною партією виправлено допущену громадянином помилку щодо перерахування коштів, а отже **відсутні негативні наслідки вчиненого адміністративного правопорушення.***

Відповідно до статті 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 зазначена норма закону не містить будь-якого переліку умов або обставин, наявність яких дозволила би судити про малозначність правопорушення, а також застережень щодо неможливості її застосування до окремих складів адміністративних правопорушень, у тому числі щодо статті 212-15 КУпАП. Відповідно до частини 2 статті 284 КУпАП при оголошенні усного зауваження, органом (посадовою особою), який уповноважений розглядати справу, виноситься постанова про закриття справи.

З огляду на наявну судову практику із визначення адміністративних правопорушень малозначними, **може бути розглянуто питання щодо скасування адміністративної відповідальності за малозначимі помилки при поданні партійних звітів із визначенням суми, на яку можуть відрізнятися фактичні показники звітності від достовірних.**

3. Місце вчинення адміністративного проступку

Стаття 276 КУпАП визначає, що справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Окремих вимог щодо місця розгляду адміністративних справ за протоколами, складеними на підставі статей 212-15 та 212-21, у КУпАП не визначено.

Проте, окремими судами висловлюється думка, що у випадку подання електронної звітності це питання потребує додаткового врегулювання, особливо у випадку неподання відповідної звітності.

Наприклад, Дніпровським районним судом м. Києва у справі № 755/846/19 протокол про адміністративне правопорушення відносно керівника політичної партії «Праведність» повернуто до НАЗК з наступних підстав.

Згідно зі ст. 276 КУпАП, справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 212-12 КУпАП, розглядаються за місцем його вчинення, для правильного визначення місця вчинення повинно бути встановлено на підставі доказів та зазначено у протоколі. У протоколі місцем вчинення правопорушення зазначено адресу, за якою зареєстровано партію, проте у протоколі не зазначено підстав, оскільки щодо електронної форми звіту, вона може бути подана через мережу Інтернет. Адреса, зазначена у протоколі, є також одночасно адресою проживання керівника партії, проте, справи про адміністративні правопорушення, передбачені зокрема ст. 212-21 КУпАП, за місцем проживання правопорушника розглядатися не можуть. Оскільки у протоколі чітко не зазначено та не обґрунтовано місце вчинення, таким місцем може бути орган, якому звіт має бути поданий. Протокол у частині місця вчинення є неповним, порушення підсудності справи є грубим порушенням чинного законодавства, та у даному випадку є припущенням (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/79304454>).

Інший приклад. Дарницький районний суд м. Києва у постанові від 30 січня 2019 року у справі № 753/1919/19 відмовив у застосуванні адміністративного стягнення за статтею 212-21 КУпАП. Так, адміністративний протокол було складено на головного бухгалтера політичної партії «Народний фронт» за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 212-21 КУпАП, та направлено до суду за місцем реєстрації політичної партії.

Проте, на думку суду та адвоката, місцем вчинення адміністративного правопорушення є офіс політичної партії «Народний фронт», який знаходиться в іншому районі м. Києва (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/79595344>).

Щодо застосування визначення місця адміністративного проступку за статтею 212-15 КУпАП, то відповідно до статті 14 Закону грошовий внесок на підтримку політичної партії здійснюється фізичною особою особисто або юридичною особою **шляхом перерахування суми внеску на відповідний банківський рахунок**. Якщо грошовий внесок здійснюється фізичною особою, то обраний нею спосіб здійснення банківської операції повинен забезпечувати можливість ідентифікації цієї фізичної особи. Тобто **грошовий внесок може здійснюватися як через банківську установу, відділення зв'язку, так і за допомогою онлайн-сервісів**.

В судовій практиці місця вчинення адміністративного проступку переважно визначалось місце реєстрації або проживання особи, що надала внесок на підтримку політичної партії із порушенням встановленого законом порядку. Проте мали місце й випадки, коли місцем вчинення правопорушення суди визнавали місцезнаходження політичної партії, на користь якої було здійснено незаконні внески, місцезнаходження банківської установи, через яку здійснено переказ коштів.

Таким чином, є необхідним уточнення місця вчинення адміністративного правопорушення для забезпечення передачі складених протоколів до відповідних судів.

4. Терміни притягнення до відповідальності

Відповідно до положень частини 4 статті 277 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 212-15 КУпАП, суд повинен розглянути у триденний строк, а справи про порушення, передбачені статтею 212-21 КУпАП – у 15-денний з дня їх одержання. Водночас аналіз судової практики показує, що суди в ряді випадків не дотримуються цих строків.

Через завантаженість судів, розгляд справ про притягнення до адміністративної відповідальності затягується в часі, що призводить до закриття проваджень без покарання порушників. **Загалом майже кожне третє провадження в суді закрито через закінчення термінів притягнення до адміністративної відповідальності.**

Наприклад, Печерським районним судом м. Києва (постанова від 26 серпня 2022 року, справа № 757/287/19-п, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105986078>) закрито провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності керівника політичної партії «Всеукраїнське об'єднання «Нова Україна» за неподання до НАЗК звіту політичної партії за III квартал 2018 року.

Відповідно до частини 4 статті 38 КУпАП, адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 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.

Згідно з п. 7 статті 247 КУпАП провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за закінченням строків на момент розгляду справи, передбачених ст. 38 КУпАП.

Відповідно до узагальненого науково-консультативного висновку Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України під час закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, передбачених статтею 38 КУпАП, вина особи не встановлюється. Враховуючи, що протокол про адміністративне правопорушення складений 11.12.2018 року, строк притягнення керівника партії закінчився 11.06.2019 року, а провадження по справі підлягає закриттю (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/105986078>).

З аналогічних підстав Печерським районним судом м. Києва (постанова від 23 серпня 2022 року, Справа № 757/28981/20-п) закрито провадження стосовно керівника політичної партії «Порядок. Відповідальність. Справедливість» за неповне відображення у Звіті партії за IV квартал 2019 року відомостей (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/105925182>).

Мають місце випадки, коли судами справи щодо адміністративних правопорушень, визначених статтею 212-21 КУпАП, не розглядались впродовж декількох років.

Наприклад, протокол про адміністративне правопорушення, що був складений НАЗК 05.12.2019 на керівника політичної партії «Українська партія честі, боротьби з корупцією та організованою злочинністю», було розглянуто (справа № 757/64510/19-п) Печерським районним судом міста Києва 26.05.2023, тобто через 3,5 роки. Через закінчення термінів притягнення до відповідальності, провадження закрито (<https://reyestr.court.gov.ua/Review/111224042>).

Аналогічна ситуація по розгляду протоколу на керівника політичної партії «Нова Україна», який був складений 16.06.2020 року, а розглянутий судом лише 23.08.2022 року, тобто більше, ніж через 2 роки (справа № 757/29196/20-п, <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105925178>).

Таким чином, необхідно **передбачити в законодавстві розумні, але конкретні строки** як щодо розгляду справ по суті, так і щодо накладення адміністративного стягнення.

На існування зазначеної проблематики зверталась увага у звіті «Застосування санкцій за порушення правил фінансування передвиборної агітації на виборах 2019 року: оцінка ефективності», підготовленим Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES), проте до цього часу змін у зазначені норми законодавства внесено не було².

5. Точність формулювань порушень, за які передбачається адміністративна відповідальність

Статі 212-15 та 212-21 КУпАП є бланкетними, тобто такими, що не називаючи конкретних ознак правопорушення або називаючи лише їх частину, відсилають для встановлення змісту ознак правопорушення до інших нормативно-правових актів, що негативно позначається на правозастосуванні.

Таким чином, для забезпечення ефективності застосування статей 212-15 та 212-21 КУпАП є доцільним уточнення формулювань порушень, за вчинення яких має наставати адміністративна відповідальність.

Так, стаття 212-21 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановленого порядку або строків подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту політичної партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру або подання фінансового звіту, оформленого з порушенням встановлених вимог.

Порушення порядку подання звіту – це фактично відображення у звіті недостовірної інформації, тобто інформації, яка не відповідає дійсності, у тому числі її відображення не в повному обсязі, зокрема заниження, завищення або невідображення фінансових показників.

За статтею 212-15 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення встановленого порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, а

² <https://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2021/05/IFES-Ukraine-2019-Campaign-finance-sanctions-report-v2-2021-04-28-Ukr.pdf>

так само порушення встановленого законом порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму.

Більшість порушень в частині фінансування політичних партій та виборчих кампаній є відсилочними до Закону та потребують деталізації.

Під порушення встановленого законом порядку надання внеску на підтримку політичної партії та надання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму слід розуміти порушення або недотримання обмежень, заборон, процедур або будь-яких інших вимог, встановлених відповідним законом, у тому числі обрання фізичною або юридичною особою способу здійснення банківської операції, який не забезпечує можливість її ідентифікації, а також здійснення внесків або фінансової підтримки фізичним або юридичним особами в інтересах третіх осіб щодо підтримки політичної партії.

В свою чергу порушення встановленого законом порядку отримання внеску на підтримку політичної партії та отримання фінансової підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму – це неповернення внеску або фінансової підтримки особі, яка його надала з порушеннями встановленого законом порядку та обмежень, неперерахування такого внеску або фінансової підтримки, чи його частину, до державного бюджету всупереч вимогам, встановленим законодавством.

6. Проблематика застосування норм кримінального законодавства

Відповідно до статті 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. При цьому зміст порушень, за які застосовується адміністративна відповідальність за статтями 212-15 та 212-21 КУпАП та статті 159-1 ККУ є подібними, через що питання розмежування адміністративних і кримінальних правопорушень є досить важливим аспектом.

При цьому як адміністративна, так і кримінальна відповідальність передбачають застосування штрафів (див. Таблиця 1).

Наприклад, якщо стаття 212-21 КУпАП за порушення встановленого порядку або строків звіту передбачає застосування **штрафу від 300 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян**, то частина 1 статті 159-1 Кримінального кодексу за подання завідомо недостовірних відомостей у звіті політичної партії – **штраф від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян**. При цьому збір доказів у кримінальному провадженні є значним у часі, більш ресурсним, а фінансове покарання є меншим.

Аналогічно стаття 212-15 КУпАП за порушення встановленого законом порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, передбачає застосування **штрафу на посадових осіб від 100 до 130 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією суми внеску**, а

частина 2 статті 159-1 ККУ за умисне здійснення внеску на підтримку політичної партії особою, яка не має на те права, а так само умисне отримання внеску на користь політичної партії від таких осіб – **штраф від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.**

З огляду на це, може бути розглянуто питання **застосування фінансової відповідальності лише в межах адміністративної відповідальності** (за умови уточнення складу порушень, перегляду розмірів штрафів в залежності від виду порушення, його суми, тощо).

З метою забезпечення прозорості у застосуванні кримінальної відповідальності за вищенаведені порушення, можуть бути запроваджені такі категорії як «високі» рівні фінансових порушень, повторність порушень, вчинення порушень групою осіб тощо.

Наприклад, за аналогією зі статтею 366-2 ККУ, застосування кримінальної відповідальності за статтею 159-1 ККУ може розглядатись за декларування (недекларування) даних, що відрізняються від достовірних на суму понад 2000 прожиткових мінімумів для працездатних осіб

У правозастосовній практиці існує проблема, яка полягає в низькій ефективності механізмів, що забезпечують невідворотність кримінальної відповідальності за порушення порядку фінансування політичної партії, передвиборної агітації чи агітації референдуму як **чинника, що мав би здійснювати стримуючий ефект на поширення «політичної корупції».**

Застосування саме кримінального, а не адміністративного, законодавства при порушеннях у фінансуванні політичних партій та виборчих фондів, звітуванні із зазначених питань має місце за умови доведення умислу в діях правопорушника. Такий підхід вимагає від правоохоронних органів (органів Національної поліції України) значних різноманітних дій під час досудового розслідування і є найбільш уразливим з точки зору достатності доказів для суду.

На сьогодні результативність досудового розслідування кримінальних правопорушень, відповідальність за які передбачено статтею 159-1 ККУ, є низькою через недосконалість визначення юридичних складів злочинів (проступків), які не виокремлюють дійсну суспільну небезпечність, за яку повинна наступати кримінальна відповідальність. Крім того, визначені склади злочинів (проступків) є надмірно складними, які унеможлиблюють якісний збір доказової бази та як наслідок доведення факту самого злочину (проступку).

Про існування зазначеної проблематики неодноразово йдеться в публікації та дослідженнях Громадянської мережі ОПОРА, яка піднімає питання декриміналізації відповідних складів порушень правил звітування політичними партіями та розпорядниками виборчих фондів і фондів референдуму, адже йдеться лише про відображення інформації у звітах, а не фактичне фінансування партій, виборчих і кампаній референдумів. Натомість притягати до кримінальної

відповідальності слід дійсно за серйозні порушення правил надання й отримання внесків або підтримки³.

Висновки та рекомендації

Не зважаючи на суспільну вагомість питань прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній, чинне законодавство не сприяє ефективному притягненню до відповідальності суб'єктів таких правопорушень, а також застосуванню дієвих санкцій.

Серед наслідків зазначеної проблематики можна виділити такі:

- помилки в кваліфікації правопорушень;
- неоднозначна практика притягнення до відповідальності, що передусім зумовлена невизначеністю суб'єктного складу правопорушень;
- уникнення відповідальності за правопорушення у сфері фінансування політичних партій та виборчих кампаній, навіть при м'яких санкціях;
- складність конфіскації внеску на підтримку політичної партії, здійсненого з порушенням законодавства;
- неможливість доведення злочинів (проступків).

В зв'язку з цим, необхідно **напрацювати зміни до КУпАП, ККУ** та інших законодавчих актів, метою яких є:

- чітке визначення юридичного складу адміністративного правопорушення за статтями 212-15, 212-21 КУпАП, у тому числі його суб'єкта;
- чітке визначення юридичного складу кримінального правопорушення, що буде відповідати суспільній небезпеці діяння за статтею 159-1 ККУ;
- розмежування адміністративного та кримінального правопорушення в частині недотримання обмежень щодо внесків на користь політичних партій;
- розмежування повноважень/відповідальності між керівником партії (за подання звіту) та особою, уповноваженою на подання звітів (за відображення недостовірної інформації);
- запровадження більш суворих і збалансованих санкцій за вчинення правопорушень за статтями 212-15, 212-21 КУпАП та статтею 159-1 ККУ.

³ <https://www.oporaua.org/vybory/yuridichna-dovidka-pro-vdoskonalennya-yuridichnoyi-vidpovidal-nosti-za-porushennya-pravil-politichnogo-zvituvannya-25703>