

УДК 351.713:336.2

**Григорій Лученцов,***здобувач Харківського національного  
університету внутрішніх справ, адвокат*

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

*Статтю присвячено аналізу адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю стосовно антикорупційних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Визначено ознаки юридичного складу адміністративного правопорушення – порушення вимог фінансового контролю, а також недоліки правового регулювання цих відносин.*

**Ключові слова:** склад адміністративного правопорушення, адміністративна відповідальність, фінансовий контроль, антикорупційні декларації, логічна правова норма.

**Постановка проблеми.** Запобігання та протидія корупції, які здійснюються державою й суспільством шляхом запровадження в законодавстві та практичної реалізації системи антикорупційних заходів, є необхідною умовою існування демократичної, правової, соціальної держави. Як показує досвід багатьох країн світу, широке розповсюдження цього ганебного соціального явища призводить до гальмування економічного розвитку, зубожіння більшості населення на тлі розкішного життя лише окремих осіб, систематичного порушення основних прав і свобод людини та громадянина, а в окремих випадках навіть до розвалу держави, втрати нею суверенітету й територіальної цілісності. Показовим є той факт, що за Індексом сприйняття корупції (СРІ), який щорічно складається міжнародною громадською організацією Transparency International, найвищий рівень сприйняття корупції має місце в найбільш бідніших країнах світу, зокрема у 2016 році – Північній Кореї, Південному Судані та Сомалі. У свою чергу, найменший рівень сприйняття корупції є показником найбільш благополучних у всіх відношеннях країн – Данії, Нової Зеландії, Фінляндії, Швеції та Швейцарії [1]. На жаль, Україна в цьому рейтингу знаходиться на великій відстані від благополучних країн: у 2016 році наша держава серед 176 країн світу посіла 131 місце, залишивши попереду не лише країни Європейського Союзу та Північної Америки, а й більшість країн колишнього Радянського Союзу.

Події останніх років в Україні, зокрема Революція Гідності, яка відбулася на тлі прагнення народу подолати корумповану систему управління державою та інтегруватися до Європейського співтовариства, зумовили суттєві зміни в антикорупційному законодавстві. Так, 14 жовтня 2014 року ухвалено Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII (далі – Закон від 14.10.2014 № 1700-VII) [2], який, ґрунтуючись на міжнародно-правових документах у цій сфері, зокрема положеннях Конвенції ООН

проти корупції 2003 року [3], а також Цивільної та Кримінальної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією 1999 року [4; 5], запроваджує низку нових для України заходів протидії корупції. До останніх належить запровадження принципово нової системи декларування доходів і витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також встановлення відповідальності за порушення вимог законодавства в цій сфері. Так, зокрема, адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю встановлена в ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [6], а кримінальна відповідальність за декларування недостовірної інформації – в ст. 366-1 Кримінального кодексу України (далі – КК) [7].

Питання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення досліджувались такими науковцями, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Клок, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, С.С. Рогульський, М.І. Хавронюк та інші. Але, враховуючи, що більшість вимог до нової системи декларування доходів і витрат набрала чинність лише з 2016 року, рівень наукової розробленості цієї проблеми є недостатнім. Під час застосування положень про відповідальність за порушення вимог фінансового контролю практика стикається зі значними складнощами, які потребують науково обґрунтованого рішення, а тому обрана тема дослідження є актуальною.

**Метою статті** є розроблення науково обґрунтованих рекомендацій щодо оптимізації застосування адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю. Для реалізації цієї мети поставлені такі завдання: 1) визначити систему заходів відповідальності, які передбачені за порушення вимог фінансового контролю, а також місце в цій системі адміністративної відповідальності; 2) з'ясувати ознаки юридичного складу адміністративного правопорушення –

порушення вимог фінансового контролю; 3) з'ясувати співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності за ці діяння.

Для досягнення мети використано такі методи, як діалектичний, формально-логічний, а також метод системно-структурного аналізу.

Виклад основного матеріалу. Закон від 14.10.2014 № 1700-VII установлює систему заходів, які застосовуються в Україні з метою протидії корупції [2]. Остання в розумінні цього Закону [2] та міжнародно-правових документів [3; 4; 5] являє собою явище, що полягає, з одного боку, в отриманні з використанням службового становища особами, уповноваженими на виконання функцій держави, неправомірної вигоди для себе або інших осіб, з іншого – у пропозиції, обіцянці або передачі такої вигоди з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

Одним із невід'ємних складників системи антикорупційних заходів є здійснення фінансового контролю, передбаченого розділом VII Закону від 14.10.2014 № 1700-VII. Так, статтями цього розділу встановлено обов'язок щодо подання декларацій суб'єктами декларування (ст. 45), визначено перелік інформації, яка зазначається в декларації (ст. 46), облік і порядок оприлюднення таких декларацій (ст. 47), порядок здійснення контролю та перевірки декларацій (ст. 48), у тому числі встановлення своєчасності подання декларацій (ст. 49), підстави й порядок здійснення повної перевірки декларацій (ст. 50) і моніторингу способу життя суб'єктів декларування (ст. 51), додаткові заходи щодо здійснення фінансового контролю (ст. 52) й особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб (ст. 52-1) [2].

Як бачимо, встановлені розділом VII Закону від 14.10.2014 № 1700-VII статті, які передбачають правила запобігання корупції шляхом здійснення фінансового контролю, являють собою регуляторні положення, виконання яких має досягти бажаних для суспільства результатів, і виступають як гіпотези й диспозиції логічної правової норми. Останню теорію держави і права розуміє як правило поведінки, яке сформульовано шляхом установаження приписів, що містяться в текстах різних нормативно-правових актів, у тому числі й тих, що належать до різних галузей права. На цю закономірність сучасного механізму правового регулювання суспільних відносин звертав увагу С.С. Алексєєв, який зазначав, що процес спеціалізації права має тенденцію до посилення, який умовно можна назвати розділенням праці між нормами. Як наслідок, ті або інші норми чи комплекси норм зосереджуються переважно на виконанні певних операцій, зміст норм конкретизується з одночасним здійсненням інтеграції та регулювання суспільних відносин [8, с. 37–39].

Відповідно до «розподілу праці», правові приписи охоронюваних галузей права, які встановлюють відповідальність за порушення

вимог фінансового контролю, в структурі логічної правової норми виконують роль санкцій. Ідеться про ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» [6] і ст. 366-1 КК «Декларування недостовірної інформації» [7]. Природно, що диференціація відповідальності за порушення вимог фінансового контролю на адміністративну та кримінальну здійснюється залежно від ступеня суспільної небезпечності відповідних порушень, що відбивається на ступені суворості заходів впливу, які застосовуються до порушників (заходи адміністративного стягнення або кримінального покарання).

Отже, логічна правова норма, яка регулює суспільні відносини щодо здійснення антикорупційного фінансового контролю, складається з регулятивних приписів розділу VII Закону від 14.10.2014 № 1700-VII (гіпотеза та диспозиція) [2] й охоронюваних приписів ст. 172-6 КУпАП та 366-1 КК (санкції). Із цього випливає, що **адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю є невід'ємним складником системи правових приписів у складі єдиної логічної правової норми, яка здійснює правове регулювання відносин у сфері антикорупційного фінансового контролю.**

Положення ст. 172-6 КУпАП мають повністю узгоджуватися з положеннями приписів інших законодавчих положень цієї системи, а застосування має здійснюватися за таким алгоритмом: 1) існують вимоги розділу VII Закону від 14.10.2014 № 1700-VII [2], які порушені; 2) учинене діяння містить склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-6 КУпАП [6]; 3) відсутні обставини, які виключають можливість притягнення до адміністративної відповідальності; 4) за таке порушення не передбачена кримінальна відповідальність у ст. 366-1 КК [7].

Ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» входить до глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Зміст цієї статті й, власне, логіка законодавця щодо розміщення її саме в главі 13-А дають підстави для висновку, що **родовим об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері запобігання корупції, а безпосереднім – відносини у сфері здійснення антикорупційного фінансового контролю.** Таке визначення родового й безпосереднього об'єктів цього правопорушення відповідає сутності суспільних відносин, яким завдається шкода під час його вчинення. Зважаючи на це важко погодитись з О.А. Клок, яка обстоює позицію, відповідно до якої порушення вимог фінансового контролю в частині несвоечасного подання декларації не належить до правопорушень, пов'язаних із корупцією, оскільки останнім обов'язково має бути притаманна корислива мета. У зв'язку з цим науковець пропонує обмежити ст. 172-6 КУпАП відповідальністю за неповідомлення або несвоечасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані, а відповідальність за несвоечасне подання декларації передбачити в ст. 188-46 «Невиконання законних вимог (приписів) Національного

агентства з питань запобігання корупції», що розміщена в главі 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» [9, с. 170, 171]. Така позиція, з одного боку, видається непослідовною, оскільки несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку або суттєві зміни в майновому стані, так само як і несвоєчасне подання декларації, можуть бути вчиненими як із корисливою метою, так і без такої. Тому пояснити запропоноване «розпорошення» відповідальності по різних статтях наявністю або відсутністю корисливого мотиву неможливо. З іншого боку, розуміння правопорушень, пов'язаних із корупцією, лише як корисливих діянь не відповідає чинному антикорупційному законодавству України, суперечить міжнародно-правовим зобов'язанням нашої держави [3; 4; 5], а тому, на нашу думку, не може бути прийнятним.

**Об'єктивна сторона** передбачає вчинення одного з таких діянь, які можуть виражатися як в активних діях, так і в бездіяльності. Наслідки, що виражаються в завданні шкоди відносинам у сфері антикорупційного фінансового контролю, а також причинний зв'язок між діянням і наслідками, складом зазначеного адміністративного правопорушення не охоплюються, а тому на його кваліфікацію не впливають.

**Активні дії** під час порушення вимог фінансового контролю можуть виражатися в одній із таких форм:

1) несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП);

2) несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП);

3) несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, якими, відповідно до ст. 52 Закону від 14.10.2014 № 1700-VII [2], є отримання доходу або придбання майна на суму, яка перевищує 50 мінімальних заробітних плат, тобто станом на серпень 2017 року – 160 000 грн. (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП);

4) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, тобто станом на серпень 2017 року – від 80 000 до 200 000 грн. (ч. 4 ст. 172-6 КУпАП).

Несвоєчасним є подання декларації на наступний день після закінчення строку, визначеного ст. 45 Закону від 14.10.2014 № 1700-VII [2].

**Бездіяльність** під час порушення вимог фінансового контролю може виражатися в одній із таких форм, передбачених ч. 2 ст. 172-6 КУпАП:

1) неповідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента;

2) неповідомлення про суттєві зміни в майновому стані.

**Суб'єктивна сторона** порушення вимог фінансового контролю може характеризуватися як умисною, так і необережною формою вини, за винятком такої форми, як подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Остання потребує лише вчинення правопорушення з прямим умислом, на що вказує завідомість як ознака складу цього правопорушення.

**Суб'єктом** цього правопорушення, відповідно до Примітки до ст. 172-6 КУпАП, можуть бути особи, які, відповідно до ч. ч. 1 і 2 ст. 45 Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII, зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

**Кваліфікуюча ознака** передбачена в ч. 3 ст. 172-6 КУпАП і стосується лише тих форм порушення вимог фінансового контролю, які вказані в ч. ч. 1 і 2 цієї статті. Ідеться про вчинення таких дій особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення. Кваліфікація за ч. 3 ст. 172-6 КУпАП можлива у випадку, коли особа, яка була притягнута до адміністративної відповідальності за вказані порушення, повторно вчиняє такі дії щодо нової декларації, іншого факту відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента чи іншої суттєвої зміни в майновому стані порівняно з тими, за невиконання вимог щодо яких застосована відповідальність. Указана ознака підвищує ступень небезпечності зазначеного адміністративного правопорушення та обумовлює посилення санкції за вчинення таких дій. У зв'язку з цим безпідставним убачається твердження А.В. Титка, що повторність як кваліфікуюча ознака не має законодавчої доцільності існування в нормі про порушення вимог фінансового контролю. Цей автор аргументує свою позицію тим, що виявлення факту вказаних порушень позбавляє особу можливості бути призначеною на відповідну посаду, а в разі вчинення таких порушень під час перебування на посаді тягне за собою звільнення з такої посади. Тому суб'єкт декларування просто не матиме можливості вчинити такі дії повторно [10]. Зауважимо, що вчинення передбаченого ст. 172-6 КУпАП правопорушення не є безперечною підставою для звільнення суб'єкта декларування із займаної посади. Крім того, навіть у разі звільнення за вчинення такого правопорушення, відповідно до вимог п. п. 1 і 2 ч. 2 ст. 45 Закону від 14.10.2014 № 1700-VII, особа, яка припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, має обов'язок подати декларацію за період, не охоплений раніше поданими деклараціями, а також подати наступного року після припинення діяльності декларацію за минулий рік. Ці положення повністю спростовують висновок А.В. Титка про відсутність законодавчої доцільності існування такої кваліфікуючої ознаки, як повторність порушення вимог фінансового контролю.

Як уже зазначалось, адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю являє собою невід'ємний складник

системи юридичних приписів, що регулюють відносини щодо здійснення антикорупційного фінансового контролю, й у сукупності утворюють логічну правову норму. На жаль, це принципове положення неповною мірою враховане законодавцем під час формулювання відповідних приписів, що **внаслідок порушення правил законодавчої техніки потягло за собою утворення правового вакууму в частині охорони певних суспільних відносин.**

Так, КУпАП доповнено ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю» на підставі Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 № 3207-VI, який набрав чинності з 1 липня 2011 року [12]. На той час ця норма передбачала відповідальність за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» 07.04.2011 (ч. 1), а також повідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента (ч. 2) [13]. Кримінальну відповідальність за такі діяння чинне на той час законодавство не передбачало.

З метою посилення відповідальності за порушення вимог фінансового контролю Законом від 14.10.2014 № 1700-VII передбачено її диференціацію на адміністративну та кримінальну. При цьому ст. 172-1 КУпАП викладено в новій редакції, яка не встановлювала адміністративної відповідальності за неподання декларації, натомість такі дії криміналізовано в ст. 366-1 КК «Декларування недостовірної інформації». Порівняння диспозицій ст. 172-6 КУпАП і ст. 366-1 КК показує, що якщо в статті КУпАП указано на декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, то у відповідній статті КК чітко визначено вид такої декларації. Так, диспозиція ст. 366-1 КК передбачає відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації.

Порівняльний аналіз цих законодавчих приписів дає підставу для висновку, що Законом від 14.10.2014 № 1700-VII, який уведений у дію 26 квітня 2015 року, скасовано адміністративну відповідальність за неподання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тоді як кримінальна відповідальність за такі дії встановлена лише за неподання декларацій, передбачених Законом від 14.10.2014 № 1700-VII. Тому цілком слушним є твердження Н.М. Корчак і Я.О. Корчак, що особи, які не подали декларації за 2015 і 2016 роки, після 26 квітня 2015 року не можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ст. 172-6 КУпАП, оскільки така відповідальність скасована, а тому цей Закон, відповідно до ст. 58 Конституції України і ст. 8 КУпАП,

має зворотну дію в часі [11]. З огляду на те, що законом адміністративна відповідальність за таке діяння усунута, то особи, які були притягнуті до відповідальності за ст. 172-6 КУпАП за неподання декларацій про майно, доходи, витрати й зобов'язання фінансового характеру, незалежно від часу прийняття рішення, вважаються такими, що не вчинили зазначене адміністративне правопорушення, тобто факт його вчинення не може бути формальною перешкодою для призначення на ту або іншу посаду.

Підсумовуючи викладене, варто зробити такі **висновки:**

1) систему правових приписів, які в складі єдиної логічної правової норми регулюють суспільні відносини щодо здійснення антикорупційного фінансового контролю, утворюють положення розділу VII Закону від 14.10.2014 № 1700-VII (гіпотеза та диспозиція), а також ст. 172-6 КУпАП і ст. 366-1 КК (санкції);

2) адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю може застосовуватися лише в комплексі з іншими правовими приписами за наявності всіх ознак юридичного складу цього правопорушення;

3) недодержання правил системності під час формулювання правових норм призвело до утворення правового вакууму, внаслідок чого від 26 квітня 2016 року скасовано адміністративну відповідальність за вчинені до цього часу порушення правил фінансового контролю у формі неподання декларацій.

#### Список використаних джерел:

1. Corruption Perception Index 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016#table](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
3. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 № 251-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2938.
4. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією : Конвенція Ради Європи від 04.11.1999 № ETS N 174 // Офіційний вісник України. – 2006. – Ст. 592.
5. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18.10.2006 № 252-V // Офіційний вісник України. – 2006. – № 44. – Ст. 2939.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.
8. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.
9. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Клок ;

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого – Харків, 2015. – 214 с.

10. Титко А.В. Юридичний склад порушення вимог фінансового контролю, вчиненого поліцейським / А.В. Титко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 18. – Том 1. – С. 157–160.

11. Корчак Н.М. Проблемні питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю / Н.М. Корчак,

Я.О. Корчак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 6. – С. 194–197.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1765.

13. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

*Статья посвящена анализу административной ответственности за нарушение требований финансового контроля относительно антикоррупционных деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления. Определены признаки юридического состава административного правонарушения – нарушение требований финансового контроля, а также недостатки правового регулирования этих отношений.*

**Ключевые слова:** состав административного правонарушения, административная ответственность, финансовый контроль, антикоррупционные декларации, логическая правовая норма.

*The article is devoted to the analysis of the administrative liability for the violation of the requirements of financial control regarding anti-corruption declarations of public official. The legal composition of an administrative offense – the violation of the requirements of financial control – was determined as well as shortcomings of legal regulation of these relations.*

**Key words:** composition of the administrative offense, administrative liability, financial control, anti-corruption declarations, logical legal norm.

