

# Основні проблемні питання притягнення до відповідальності за порушення правил політичного фінансування

КОЦЮРУБА Ольга Олександрівна  
МОХОНЧУК Богдан Сергійович

*Громадянська мережа ОПОРА*



# Виокремити найбільш небезпечні склади та передати їх за підслідністю до НАБУ

- В Україні відсутні спеціальні склади «топ порушень» правил політичного фінансування
- Політична корупція сьогодні не віднесена до корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень
- Політична корупція «на високому рівні» може мати ознаки тіньового лобізму, суттєво впливає на функціонування демократичних інститутів та держави загалом, тому повинні співмірно каратися та ефективно розслідуватися
- Запровадження ефективних правил фінансування політичних партій і виборчих кампаній є одним із «20 керівних принципів боротьби проти корупції» Ради Європи
- НАБУ було спеціально утворено для боротьби з корупцією на високому рівні, наділено спеціальними гарантіями та має досвід розслідування корупційних правопорушень

## Похідні питання

- Що повинно бути критерієм виокремлення — умисел, внесок в особливо великому розмірі, суб'єкт?
- Куди слід відносити виокремлені склади правопорушень — до корупційних або пов'язаних із корупцією?
- Чого має стосуватися це правопорушення — внесків (підтримки) і звітування, партій і виборів?
- Чи варто передавати тяжкі кримінальні правопорушення у сфері політичного фінансування до підслідності інших органів (пропонуємо до НАБУ)?

# Приклади правопорушень

## Подання недостовірних звітів:

- умисел (завідома недостовірність)
- відомості відрізняються від достовірних на суму понад 1000 прожиткових мінімумів (станом на 2023 рік — 2 млн 684 тис. грн)

## Здійснення чи отримання внесків або підтримки:

- умисел
- великий розмір внеску або підтримки
- спеціальний суб'єкт
  - особа, яка займає відповідальне або особливо відповідальне становище
  - керівник політичної партії чи її структурного утворення, особа, яка входить до керівного органу політичної партії чи її структурного утворення
  - особа, яка відповідає одній з ознак (крім участі у політичному житті) особи, що має значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігарха)

# Зміна форми вини на необережну в ст. 159-1 КК України

- Довести завідому недостовірність даних, поданих у звітах, як і умисність здійснення або отримання внесків чи фінансової підтримки, на практиці дуже складно. Обвинувачені можуть стверджувати про технічні помилки у звітах та неусвідомленість порушень
- Все це ускладнюється й тим, що більшість кримінально караних порушень правил політичного фінансування належать до кримінальних проступків. Своєю чергою ст. 215 КПК України передбачає, що досудове розслідування кримінальних проступків відбувається у формі дізнання.
- У глибоких інтерв'ю, які ОПОРА проводила в 2021–2022 роках, респонденти звертали увагу, що дізнавачі обмежені в часі, оскільки в їх провадженні перебуває багато справ різних категорій та можуть не мати необхідного досвіду. Відповідно до ст. 219 КПК України досудове розслідування у формі дізнання проводять у скорочені строки, що для таких складних та специфічних справ недоцільно.

## Похідні питання

- Яка сума внеску є обґрунтованою для розмежування ч. 2 ст. 159-1 ККУ та ст. 212-15 КУпАП?
- Як визначити склад правопорушення (оскільки подання недостовірних відомостей — це надто широке поняття)?
- Якщо критерій розмежування відомості є грошовою оцінкою, то який розмір грошового вираження є обґрунтованим для розмежування ч. 1 ст. 159-1 ККУ та ст. 212-21 КУпАП?

## Альтернативна пропозиція

- Збільшення санкцій у ст. 159-1 КК України до рівня нетяжких злочинів, що дозволить проводити розслідування у формі досудового слідства
- Однак питанням лишатиметься чи достатньо це сприятиме на практиці можливості доведення умислу

# Адміністративна відповідальність

- Існують проблеми, які мають законодавче підґрунтя, однак деякі стосуються спроможності, ресурсозабезпеченості тощо
- Окремі законодавчі пропозиції стосуються спеціальних положень щодо ст. 212-15 та 212-21 КУпАП, деякі пов'язані із загальними положеннями і можуть мати вплив не лише на сферу політичного фінансування
- Внесення змін повинно бути узгоджено зі змінами до кримінального законодавства та різними стейкхолдерами



Закриття деяких проваджень за ст. **212-21** (в частині подання звітів політичних партій) у зв'язку з відсутністю суб'єкта правопорушення, оскільки ним формально визначена політична партія як юридична особа

Визначення у Законі “Про політичні партії в Україні” суб'єкта адміністративної відповідальності правопорушення, передбаченого ст. 212-21 КУпАП, а саме:

- керівник політичної партії
- або уповноважена особа, за кваліфікованим електронним підписом якого (якої) було підписано звіт
- якщо звіт не було подано, відповідальність несе керівник політичної партії або уповноважена особа

Недостатній **3-денний** строк розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачений ст. **212-15** КУпАП

Внести зміни до ч. 2 ст. 277 КУпАП, вилучивши спеціальне положення щодо ст. 212-15 КУпАП, що означатиме застосування загальних строків розгляду (15 днів) таких справ

Різні підходи до визначення місця розгляду справ про правопорушення, передбачені ст. **212-15** та **212-21** КУпАП

- Визначити у ст. 276 КУпАП положення такого змісту: “Справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212-15 та 212-21 цього Кодексу, розглядаються за місцем проживання порушника”
- Такий підхід може бути виправданим, оскільки до адміністративної відповідальності за ст. 212-15 та 212-21 КУпАП притягають фізичних осіб

## Неможливість складання протоколів “in absentia” (заочних, за відсутності порушника)

- Це може створювати проблеми для уповноважених органів, які не мають розгалуженої територіальної структури
- Доповнити ст. 254 та 256 КУпАП положеннями, які дозволяють складати протокол щодо ст. 212-15 та 212-21 КУпАП у двох примірниках, один із яких надсилають особі, що притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів з дня його складання рекомендованим листом із повідомленням на адресу місця реєстрації (проживання) фізичної особи”

## Складність складання протоколів щодо фінансування агітації в умовах швидкоплинності виборів, особливо місцевих

- В НАЗК для цього може бути недостатньо штату і ресурсів, зважаючи на швидкоплинність та масштаби виборів (особливо місцевих)
- На практиці контроль виборчих фондів переважно зводиться до перевірки звітів, а реальні обсяги фінансування передвиборної агітації, в тому числі незаконного, залишаються поза увагою
- Закріпити у ст. 255 КУпАП за уповноваженими особами органів Національної поліції України право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-15 та 212-21 КУпАП, в частині виборів (принаймні місцевих)

## Різні підходи щодо скерування протоколів та матеріалів справи для доопрацювання

- Практика свідчить, що одні суди скеровують протоколи та матеріали справи про адміністративні правопорушення, в тому числі передбачені ст. 212-15 та 212-21 КУпАП, для доопрацювання, інші — закривають провадження
- Визначити у ст. 284 КУпАП серед переліку видів постанов по справі про адміністративне правопорушення постанови про надсилання матеріалів для доопрацювання у межах строків, визначених ст. 38 КУпАП

## Практика закриття проваджень у справах про адміністративні правопорушення через відсутність суспільно небезпечних наслідків, насамперед матеріальної шкоди

- Закриття проваджень у справах про адміністративні правопорушення з формальним складом через відсутність матеріальної шкоди є своєрідним “юридичним оксюмороном”, який унеможлиблює ефективне притягнення до відповідальності
- У ст. 22 КУпАП передбачити таке положення: “Відсутність суспільно небезпечних наслідків (зокрема матеріальної шкоди) не є критерієм малозначності для правопорушень із формальним складом”

## Недиференційовані склади правопорушень та непропорційно низькі санкції

- Адміністративні санкції за деяких схожих складів можуть бути тяжчими за кримінальні — як, наприклад, штрафи за ст. 212-21 КУпАП та ч. 1 ст. 159 Кримінального кодексу України
- Диференціювати склади правопорушень залежно від розміру внесків/підтримки та грошового еквіваленту відомостей, які неправильно зазначені у звітах, пропорційно збільшуючи санкції. Передбачити спеціальні частини з більш тяжкими санкціями за вчинення правопорушень повторно протягом року



## Складність конфіскації внесків

- Із застосуванням цієї санкції існує проблема, оскільки згідно з ч. 1 ст. 29 КУпАП конфіскувати можна тільки той предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України
- Передбачити у ч. 1 ст. 29 КУпАП спеціальне положення щодо конфіскації внесків або підтримки за ст. 212-15 КУпАП

*Дякую за увагу!*

**ОПОРА ▲**

