

**НЕПОВІДОМЛЕННЯ АБО НЕСВОЄЧАСНЕ ПОВІДОМЛЕННЯ
ПРО СУТТЄВІ ЗМІНИ В МАЙНОВОМУ СТАНІ: ПРОБЛЕМИ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ
ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**FAILURE TO REPORT OR NON-TIMELY REPORT OF SIGNIFICANT CHANGES
IN THE PROPERTY STATUS: PROBLEMS OF COURT PRACTICE
AND IMPROVEMENT OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION**

**Дудоров О.О., д.ю.н., професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем попередження,
припинення та розслідування злочинів територіальними органами
Національної поліції України**

Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

**Дудорова К.Б., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права
Бердянський державний педагогічний університет**

**Мовчан Р.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецький національний університет імені Василя Стуса**

У статті на підставі критичного вивчення матеріалів судової практики, напрацювань Національного агентства з питань запобігання корупції та з урахуванням здобутків правничої доктрини й експертного середовища розглядаються окремі проблеми, пов'язані із застосуванням частини 2 статті 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою передбачено відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані.

Запропоновано уточнити згадану норму так, щоб описана в ній поведінка визнавалася протиправною лише за відсутності поважних причин. Висловлюється думка про можливість інкримінування досліджуваної адміністративно-правової заборони у випадках як умисних, так і необережних порушень антикорупційного законодавства про додаткові заходи фінансового контролю. Констатується недотримання принципу правової визначеності як складника принципу верховенства права в багатьох випадках інкримінування норми про адміністративну відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані.

Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення статті 52 Закону України «Про запобігання корупції», яка регламентує порядок повідомлення про суттєві зміни в майновому стані як одного з додаткових заходів фінансового контролю за суб'єктами антикорупційного декларування. Ідеться щонайменше про: 1) збільшення вдвічі строку подання відповідного повідомлення та суми коштів (вартості майна), у разі отримання (придбання) яких виникатиме обов'язок подати повідомлення; 2) чітке закріплення обов'язку подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані й у разі, коли декларант, який перебуває у шлюбі, придбаває майно, не зазначаючи при цьому в договорі про частку іншого члена подружжя; в) указівку на фактичне отримання доходу у відповідному розмірі, а не на його нарахування.

Аргументується положення про необхідність перегляду дискусійної позиції Національного агентства з питань запобігання корупції щодо покладання на відповідного суб'єкта обов'язку повідомляти про суттєву зміну майнового стану в разі отримання ним кредиту, позики, поворотної фінансової допомоги (позички) на суму, яка перевищує 50 прожиткових мінімумів.

Ключові слова: корупція, адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, фінансовий контроль, суттєві зміни в майновому стані, декларування.

On the basis of a critical study of the case law materials, working results of the National Agency for the Prevention of Corruption, and taking into account the achievements of the legal doctrine and expert environment, some issues related to the application of paragraph 2 of Article 172-6 of the Code of Administrative Offenses, which provides for liability for failure to report or untimely report of significant changes in property status are considered.

It is proposed to clarify the mentioned norm in such a way that the behavior specified in it should be declared illegal only in the absence of valid reasons. The opinion is expressed about the possibility of criminalizing the studied administrative and legal ban in cases of both intentional and negligent violations of anti-corruption legislation on additional measures of financial control. In many cases of incrimination of the provision of administrative liability for failure to report or untimely report of significant changes in property status, non-compliance with the principle of legal certainty as a constituent of the rule of law principle is stated.

Proposals to improve Article 52 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", which regulates the procedure for reporting significant changes in property status as one of the additional measures of financial control over the subjects of anti-corruption declaration, have been introduced. They are at least about: 1) doubling the deadline for submitting the relevant report and the amount of funds (property value) in the case of receipt (purchase) of which there is an obligation to submit the report; 2) a clear assertion of the obligation to submit notice of significant changes in the financial status and in the case when the declarant, who is married, acquires property without specifying the share of another spouse in the contract; c) an indication of the actual receipt of income in an appropriate amount and not on its accrual.

The provision on the necessity to revise the speculative position of the National Agency for Prevention of Corruption regarding the imposition on the respective subject of the obligation to report a substantial change of financial status in the event of receiving by him of a loan, loan, return financial assistance (loan) in the amount, which exceeds 50 subsistence minimums has been argued.

Key words: corruption, administrative offenses related to corruption, financial control, significant changes in property status, declaration.

Попри значущість для скорочення масштабів корупційної поведінки в суспільстві правової культури громадян, організаційно-управлінських факторів тощо, важливу роль у мінімізації корупції відіграє якість відповідних (кримінально-правових та адміністративно-правових) заборон, а також професійність і наступальна позиція уповноважених органів держави, адже сподіватися на дотримання передбачених законом превентивних вимог, заборон та обмежень суб'єктами, на яких вони розраховані, можна

лише за наявності в арсеналі держави ефективного механізму притягнення до юридичної відповідальності за порушення певних настанов. Як слушно зазначають експерти, відповідальність за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією, а так само протидія їм за допомогою правоохоронної діяльності продовжують залишатися одним із елементів системи запобігання корупції [1, с. 214]. На жаль, доводиться констатувати, що ефективність адміністративно-правової протидії корупційним

проявам сьогодні є низькою, що зумовлено негативною дією низки факторів. Зокрема, чи не головним серед них є відсутність однакової та усталеної практики судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, і брак дієвих механізмів, які б забезпечували уніфікацію тлумачення й застосування відповідних адміністративно-правових заборон. За таких умов особливого значення набувають доктринальні дослідження розглядуваної проблематики.

Основною формою фінансового контролю за особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також певної категорії інших осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. (далі – Закон від 14 жовтня 2014 р.), є подання до НАЗК декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. «Фінансове декларування може допомогти у виявленні корупційних практик та запобіганні конфліктам інтересів, проте саме по собі декларування не може подолати корупцію. Фінансове декларування має бути інтегроване в ширшу систему боротьби з корупцією... якщо декларанти не отримають достатньо чітких і об'єктивних вказівок, підтверджених змістовними санкціями, вони можуть спокуситися на обхід системи зі злочинною метою або просто заради уникнення клопоту із заповненням декларацій» [2, с. 17, 110]. Фінансовий контроль узгоджується з приписами Конвенції ООН проти корупції про те, що кожна держава-учасниця прагне в належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб (п. 5 ст. 8). Кожна держава-учасниця розглядає можливість створення, відповідно до положень свого внутрішнього законодавства, ефективних систем, що визначають вимоги щодо розкриття фінансової інформації відповідних державних службовців, і встановлює відповідні санкції за недотримання цих вимог (п. 5 ст. 52).

Необхідною врахуванням зазначених положень Конвенції ООН проти корупції варто пояснювати виділення в структурі Закону від 14 жовтня 2014 р. окремого розділу VII, у якому зосереджено норми, що передбачають порядок здійснення фінансового контролю за діяльністю певних суб'єктів. Відповідальність за порушення вимог фінансового контролю, про які йдеться в указаному розділі цього Закону, регламентується статтею 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Одним із проступків визнано неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП). Практика застосування цієї адміністративно-правової заборони, застосування якої покликано забезпечити реалізацію відповідного додаткового заходу фінансового контролю за суб'єктами декларування, пов'язана зі значними труднощами, у зв'язку з чим пропонуємо розглянути окремі проблеми кваліфікації вчиненого за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП.

Однак перед тим, як зосередитися на відповідних проблемах правозастосування, вважаємо за доцільне висловитися з приводу перспектив аналізованого додаткового заходу фінансового контролю, адже та обставина, що відомості про як про отриману заробітну плату, так і про інші зміни в майновому стані декларанта, відображаються в річній (підсумковій) декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, спонукали деяких парламентаріїв виступити з пропозицією щодо внесення змін до ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. і ст. 172-6 КУпАП, результатом чого мало стати скасування проміжного (протягом звітного року) деклару-

вання інформації про суттєві зміни в майновому стані та, як наслідок, відповідальності за вчинення аналізованого діяння. На користь своєї законодавчої ініціативи її автор (народний депутат України С.В. Шахов), переймаючись усуненням надлишкової бюрократизації процедур фінансового контролю у сфері запобігання корупції, невинуватимі складності й обтяжливості таких процедур, серед іншого вказав на таке: 1) потрібно забезпечувати, щоб ці відомості декларант реально міг унести в будь-який день і час до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – ЄДРД) (збої в роботі якого траплялися неодноразово); 2) антикорупційні органи не встигають перевірити навіть річні декларації, не кажучи вже про проміжні відомості про суттєві зміни майнового стану декларантів, подані декларантами протягом звітного року (при цьому потрібно перевіряти й зміст поданих відомостей), і своєчасність подання таких проміжних відомостей. Тобто законопроект усуває необхідність декларувати одні й ті самі відомості декілька разів, не зменшуючи при цьому обсяг відомостей, які підлягають декларуванню [3].

Не заперечуючи потреби вдосконалення чинної процедури інформування про суттєві зміни в майновому стані, вважаємо висловлені пропозиції занадто радикальними, позаяк їх реалізація може створити прогалини в превентивному антикорупційному механізмі, знизить дієвість заходів фінансового контролю, застосування яких покликано забезпечувати добросовісність суб'єктів декларування. Як із цього приводу резонно відзначають фахівці Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані дають можливість контролюючим органам оперативно реагувати на значні надходження до суб'єкта декларування коштів або придбання ним цінного майна. Також «проміжне» декларування допомагає пов'язати отримання, можливо, неправомірної вигоди з прийняттям суб'єктом декларування рішень у межах службових повноважень у певний проміжок часу, що також сприяє ефективному контролю з боку відповідних державних органів, уповноважених на протидію та боротьбу з таким негативним явищем, як корупція. Схильні погодитися з думками парламентських експертів, що для досягнення мети аналізованого законопроекту цілком достатнім було б розглянути можливість унесення до ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. змін, якими б збільшувався строк подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані (наприклад, до 20 днів) і сума коштів (вартість активів), у разі набуття яких виникає обов'язок подати повідомлення про суттєву зміну в майновому стані [4].

У юридичній літературі з приводу розглядуваної проблеми слушно зазначається, що превенція є пріоритетом фінансового контролю, про який йдеться в ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р., адже коли суб'єкт декларування знає, що за наявності певних обставин вона повинна терміново подати інформацію до НАЗК і ці відомості будуть підлягати критичному аналізу задля з'ясування дійсного стану речей, то має можливість самостійно визначитися, як йому уникнути вчинення правопорушення [5, с. 411].

Інший варіант удосконалення законодавства про розглядуваний захід фінансового контролю, запропонований розробниками Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (від 29 серпня 2019 р. реєстр. № 1029, унесений Президентом України) (далі – Законопроект № 1029), полягає в тому, що цей захід підлягатиме застосуванню лише до тих суб'єктів декларування, які є службовими особами, займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до ст. 50 Закону від 14 жовтня 2014 р.

На нашу думку, пропонуване обмеження сфери застосування повідомлення про суттєві зміни в майновому стані як додатково заходу фінансового контролю доцільно поєднати з удосконаленням ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. у напрямках, згаданих вище. Крім того, у цій нормі *de lege ferenda*, як влучно зазначає З.А. Загиней, доцільно вести мову про істотну, а не суттєву зміну в майновому стані суб'єкта декларування, бо слово «істотно» стосується розміру змін або порівнянь, тобто кількісних показників [6, с. 273].

До судів доволі часто надходять справи щодо неповідомлення про суттєві зміни в майновому стані особами, які припинили відповідну діяльність. Причому характерно те, що як і в ситуації з ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, у більшості випадків подібні протоколи про правопорушення, передбачені ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, складаються щодо суддів, які, звільняючись із займаної посади, отримують вихідну допомогу та не повідомляють про це НАЗК.

Наприклад, до суду надійшли матеріали щодо Особи-1, котра, будучи звільненою з посади судді Чечельницького районного суду Вінницької області, після отримання грошових коштів у сумі 1 083 574,48 грн. як вихідної допомоги, розмір якої перевищує 50 прожиткових мінімумів (далі – ПМ), у 10-денний строк із моменту отримання виплати (14 липня 2017 р.) письмово не повідомила про це НАЗК. Розглянувши матеріали провадження, суд зробив висновок, що подання Особою-2 17 липня 2017 р. декларації про майновий стан особи, уповноваженої на виконання функцій держави, не може бути розцінено як повідомлення про зміну майнового стану, оскільки подання зазначеної декларації є виконанням вимог ч. 2 ст. 45 Закону від 14 жовтня 2014 р. На підставі цього Особу-1 визнано винною в учиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП [8].

Даючи відповідь на питання, «з якого часу в суб'єкта декларування припиняється обов'язок подавати повідомлення про суттєві зміни в майновому стані», НАЗК в Рішенні «Про затвердження Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю» від 11 серпня 2016 р. № 3 (далі – Роз'яснення НАЗК № 3) зазначає таке: якщо суб'єкт декларування припинив виконувати функції держави або місцевого самоврядування в серпні 2016 р., а декларацію особи, яка припинила відповідну діяльність, подав у лютому 2017 р., то обов'язок у такого суб'єкта декларування подавати повідомлення про суттєві зміни в майновому стані припинився лише після подання декларації особи, яка припинила виконувати функції держави або місцевого самоврядування (п. 64-1).

Однак більшість судів інакше тлумачать приписи антикорупційного законодавства. Так, скасовуючи зазначену вище постанову суду, яка корелюється з позицією НАЗК, Апеляційний суд Вінницької області послався на те, що ні в протоколі про адміністративне правопорушення, ні прокурором у судовому засіданні не наведено доказів на підтвердження суб'єктивної сторони інкримінованого колишньому судді правопорушення. Тобто не встановлені й не доведені вина у формі умислу, мотив (корисливий, особиста зацікавленість, неправильно зрозумілі інтереси служби тощо) і мета інкримінованого правопорушення, а також час і місце його вчинення [8]. На відміну від цього провадження, в якому відсутність складу правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, установлена лише під час розгляду апеляційної скарги, усі інші знайдені нами подібні справи, в яких учинення розглядуваного правопорушення інкримінувалося суддям, закривалися вже на стадії розгляду судами першої інстанції.

На відсутності в таких випадках складу аналізованого правопорушення наполягає й Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який в Інформаційному листі «Щодо притягнення

до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією» від 22 травня 2017 р. № 223-943/0/4-17 (далі – Лист ВССУ від 22 травня 2017 р.) зазначив, що судді, які звільняються з підстав, визначених ч. 6 ст. 126 Конституції України, не можуть бути суб'єктами не лише правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, а й інших правопорушень, про які йдеться в цій статті, включаючи неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. Саме тому в більшості зазначених справ їх закриття мотивувалося не лише відсутністю суб'єктивної сторони правопорушення, а й тим, що суб'єктом передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП правопорушення не можуть бути судді, які звільняються з підстав, визначених ч. 6 ст. 126 Конституції України (насправді таке твердження є дискусійним, що є темою окремої розмови).

Тут варто зробити уточнення: суб'єктами аналізованого правопорушення не можуть визнаватися ті суб'єкти, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншу діяльність, зазначену у відповідних нормах Закону від 14 жовтня 2014 р., адже такі суб'єкти вже не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (а також іншої діяльності, передбаченої у відповідних нормах цього Закону), а отже, вони, як слушно зазначає В.П. Попович, не зобов'язані повідомляти НАЗК про суттєві зміни в майновому становищі [9, с. 361]. Закон від 14 жовтня 2014 р. покладає на них лише обов'язок наступного року після припинення діяльності подати декларацію за минулий рік, у якій і мають бути відображені всі зміни в майновому стані. Видастся, що саме на цю обставину, а не на відсутність суб'єктивної сторони та невизнання суб'єктом правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, суддів, які звільнилися з підстав, визначених ч. 6 ст. 126 Конституції України, і мали б посилатися судді, закриваючи провадження у відповідних справах.

Спираючись на положення податкового законодавства, НАЗК в Роз'ясненнях № 3 вказує на те, що суб'єкт декларування зобов'язаний подати повідомлення й у разі отримання ним кредиту, позики, поворотної фінансової допомоги (позички) тощо на суму, яка перевищує 50 ПМ (п. 64-2). Сприймавши таку позицію, Вінницький міський суд Вінницької області винною в учиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, визнав Особу-1, котра, будучи депутатом обласної ради й отримавши кредит у сумі 300 тис. грн. на індивідуальне житлове будівництво, не повідомила НАЗК про суттєві зміни у своєму майновому стані [10]. Таке саме рішення цей суд ухвалив у справі щодо Особи-2, котра, перебуваючи на посаді проректора з науково-педагогічної та навчально-методичної роботи комунального ВНЗ «Вінницька академія неперервної освіти», не повідомила НАЗК про суттєві зміни в майновому стані (про отримання 20 вересня 2017 р. від ПАТ «Державний ощадний банк України» кредиту в розмірі 320 тис. грн.) [11] (обидві згадані справи розглядалися одним суддею).

Цікаво, що в подібній справі, яка розглядалася в тому ж Вінницькому міському суді (щоправда, іншим суддею), прийнято протилежне рішення, відповідну справу було закрито. Своє рішення суддя аргументував тим, що «отримана позика за своєю правовою природою не може розцінюватися як дохід, не передбачає перехід права власності від позикодавця до позичальника щодо предмету позики і спричиняє єдиний наслідок пов'язаний із борговими зобов'язаннями позичальника перед позикодавцем щодо повернення предмету позики. Згідно законодавчого визначення позика не є доходом зокрема та жодним з видів доходів безпосередньо, а відтак, не є об'єктом інформування в контексті (розумінні) виникнення суттєвих змін в майновому стані суб'єкта декларування» [12].

Незважаючи на те що отримані на підставі договору позики (кредитного договору) кошти підлягають декларуванню як «інші доходи» в розділі 11 декларації «Доходи, у тому числі подарунки», їх отримання (на суму, що перевищує 50 ПМ) не можна вважати суттєвою зміною майнового стану декларанта, тому що за своєю природою такі кошти є нічим іншим, як борговим зобов'язанням декларанта, який у встановлений договором строк повинен їх повернути позичальникові [9, с. 361]. Якщо керуватися логікою НАЗК, то повідомляти про суттєві зміни в майновому стані необхідно й у разі отримання кредитної банківської карти з кредитним лімітом на суму, що перевищує 50 ПМ, бо за допомогою неї також у будь-який момент можна скористатися відповідними коштами, які, проте, як і кредит (інше боргове зобов'язання), потрібно повертати. Сенс відповідного сумнівного роз'яснення НАЗК окремі автори вбачають у створенні підґрунтя для складання більшої кількості адміністративних протоколів [13].

До Соснівського районного суду м. Черкаси надійшов протокол про адміністративне правопорушення щодо Особи-1, котрий, будучи радником митної служби 2-го рангу, займаючи посаду начальника відділу матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури Черкаської митниці ДФС, 5 липня 2017 р. уклав договір на отримання кредиту в ПАТ «Креді Агріколь», відповідно до якого отримав кошти в сумі 126 356 грн., та несвоєчасно повідомив НАЗК про суттєві зміни в майновому стані. Розглянувши матеріали справи, суд указав на те, що отримання кредиту є не доходом, а фінансовим зобов'язанням, кошти, отримані Особою-1 на підставі кредитного договору, є фінансовим зобов'язанням, а тому підлягали відображенню в розділі «Фінансові зобов'язання» щорічної декларації за 2017 р., що ним і було зроблено. На підставі цього провадження у справі закрито через відсутність у діянні Особи-1 складу інкримінованого йому правопорушення [14].

Саме таке, правильне, на нашу думку, тлумачення положень чинного антикорупційного законодавства підтримується й багатьма іншими судами. Водночас стосовно висловленої нами позиції варто зробити застереження: якщо суб'єкт декларування за позичені чи взяті в кредит кошти придбав, наприклад, транспортний засіб вартістю понад 50 ПМ (чи інше майно), то він повинен повідомити НАЗК про факт придбання такого майна згідно з ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р.

Дніпропетровським районним судом Дніпропетровської області встановлено, що Особа-1, перебуваючи на посаді головного спеціаліста зв'язків із громадськістю та діяльності ЗМІ відділу загальноорганізаційного забезпечення виконавчого комітету Слобожанської селищної ради Дніпровського району Дніпропетровської області, 24 травня 2017 р. уклав договір купівлі-продажу автомобіля з ТОВ «Богдан-Авто Холдинг» на придбання автомобіля марки «Ravon» R.2 за ціною 225 тис. грн. Як з'ясував суд, 31 травня 2017 р. між ПАТ КБ «Глобус» та Особою-1 укладено кредитний договір на погашення 80% від вартості придбаного автомобіля, а саме суми в розмірі 180 тис. грн., яка перевищує 50 ПМ, установлених для працездатних осіб на 1 січня 2017 р. У судовому засіданні захисник заперечував проти визнання Особи-1 винним, оскільки вважав, що Особа-1 кошти не отримував, а отже, відсутня об'єктивна сторона правопорушення. Оцінюючи пояснення захисника й Особи-1, суд зазначив, що неотримання кредитних коштів на руки не є підставою для звільнення Особи-1 від обов'язку декларування змін майнового стану, оскільки таке не передбачено законом. У підсумку вчинене Особою-1 кваліфіковано за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП [15].

Обов'язок особи в 10-денний строк повідомити НАЗК про суттєві зміни в майновому стані виникає незалежно від відображення цієї інформації у щорічній декларації суб'єкта, факт якої (те саме стосується й декларації особи,

які припинила (припиняє) відповідну діяльність) не свідчить про відсутність ознак складу правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП.

Залишаючи без змін постанову Жовтневого районного суду м. Маріуполя Донецької області від 25 червня 2018 р., якою Особу-1 визнано винною в учиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, Апеляційний суд Донецької області зазначив, що доводи апеляційної скарги стосовно того, що Особою-1 відомості про продаж квартири внесено в щорічну електронну декларацію, не виключають наявності в діянні Особи-1 складу правопорушення. Природа правової норми, викладеної в ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р., зобов'язує суб'єкта декларування за спеціальною формою повідомити про суттєві зміни в майновому стані впродовж 10 днів після моменту отримання доходу або придбання майна, що не зроблено Особою-1; відповідальність за невиконання цієї вимоги законодавства передбачена в ч. 2 ст. 172-6 КУпАП [16].

З огляду на озвучену нами позицію, вважаємо незаконними рішення судів, які в подібних випадках констатують відсутність суб'єктивної сторони правопорушення та закривають відповідні провадження.

Якщо в декларанта відбулися суттєві зміни в майновому стані, про які він спочатку не повідомив НАЗК у 10-денний термін і які він згодом ще й не відобразив у відповідній декларації (або взагалі не подав чи несвоєчасно подав декларацію), то його діяння утворюють сукупність правопорушень, передбачених ч. ч. 1 і 2 ст. 172-6 КУпАП.

У практиці застосування ч. 2 ст. 172-6 КУпАП одним із найбільш зловодених залишається питання, чи необхідно повідомляти про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування, якщо такі зміни відбулися в результаті нарахування (виплати) йому заробітної плати. Як свідчить аналіз правозастосовних матеріалів, незважаючи на однорідність справ і посилання в разі їх закриття на одну й ту саму норму КУпАП (ч. 1 ст. 247), конкретні причини закриття судами справ визначаються по-різному.

I варіант. Це констатація відсутності складу та події правопорушення, через те що, хоч у сукупності сума трьох платежів, з яких складалася заробітна плата особи за місяць і які виплачувалися через певний проміжок часу, перевищувала 50 ПМ, жоден узятий окремо із цих трьох платежів такої суми не перевищував.

II варіант. Це констатація відсутності суб'єктивної сторони правопорушення, через те що особа, отримавши в певному місяці заробітну плату двома платежами, які окремо не перевищували 50 ПМ, була впевнена в тому, що суттєвих змін у її майновому стані не сталося. Тобто в цьому випадку, на відміну від попереднього, суд фактично погодився з тим, що обов'язок повідомлення про суттєві зміни в майновому стані виникає й у тому разі, коли сума взятого окремо кожного з платежів, якими виплачувалася заробітна плата за певний місяць, хоча й не перевищує 50 ПМ, але в сукупності перевищує вказану суму.

Показовою в цьому сенсі є ситуація, описана в літературі. НАЗК за результатами вивчення щорічної декларації особи встановило, що вона отримала від своїх батьків подарунок відповідної вартості, про який у встановленому порядку (у 10-денний строк) не проінформувала НАЗК. Останнім було складено протокол за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП. Особа пояснила неповідомлення про суттєві зміни в майновому стані смертю батьків, зайнятістю похоронами й тяжким душевним станом. Адвокатом ставився питання про відсутність у цьому разі умислу на вчинення адміністративного правопорушення [17]. Розв'язання проблеми *de lege ferenda* вбачається в доповненні ч. 2 ст. 172-6 КУпАП (за прикладом ч. 1 цієї статті) указівкою на відсутність поважних причин.

Відповідні законодавчі положення стосуються лише регулярного доходу, зокрема заробітної плати. У разі ж

придбання майна на суму, яка перевищує 50 ПМ, особа зобов'язана повідомити про це НАЗК незалежно від відображення цього факту в щорічній декларації, який у такому разі може слугувати підставою для закриття провадження не через відсутність складу адміністративного правопорушення, а хіба що через малозначність діяння – з урахуванням того, що в подібних випадках навряд чи доводиться вести мову про намір особи уникнути фінансового контролю.

III варіант. Найбільш сумнівним видається підхід Солом'янського районного суду м. Києва, коли відсутність умислу особи на неповідомлення про суттєві зміни в майновому стані внаслідок отримання заробітної плати за жовтень 2016 р., яка перевищила 50 ПМ, була пояснена тим, що особа ... (?) не знала про розмір нарахованої їй заробітної плати, а дізналася про ці суми лише 21 грудня 2016 р. з довідки [18]. Видається, що якщо керуватися такими, без перебільшення, абсурдними аргументами, то за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП вдається виправдати будь-яку особу, яка може просто сказати, що вона не знала про розмір отриманої заробітної плати, вартість придбаного автомобіля тощо.

У літературі наводиться описання подібної ситуації: «... постановою від 5 травня 2017 року Новозаводського районного суду м. Чернігова закрито справу за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП стосовно судді Деснянського районного суду м. Чернігова, який отримав дохід у вигляді спадщини (земельної ділянки), але не подав повідомлення про суттєву зміну в майновому стані. Рішення мотивовано тим, що особі була невідома її вартість, оскільки не проведено експертну оцінку набутої у власність земельної ділянки. При цьому судом не враховано, що нормативно-грошова оцінка земельної ділянки була проведена особою майже відразу після отримання спадщини (її розмір становив 135 тис. грн.) у зв'язку з укладенням договору оренди вказаної ділянки із суб'єктом господарювання» [19, с. 95–96].

IV варіант. В одному з випадків відсутність суб'єктивної сторони розглядуваного адміністративного правопорушення констатовано, а справу закрито через те, що особа, відповідно до вимог закону, зайшла в електронний кабінет у ЄДРД і внесла повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. Зазначене підтверджено послідовністю дій користувача ЄДРД і не спростовано уповноваженою особою НАЗК. Оскільки повідомлення в електронному кабінеті про те, що зміни до декларації не пройшли, особа не отримала, вона була впевнена в тому, що всі передбачені законом дії щодо подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування нею вчинені [20].

У цьому випадку треба брати до уваги, що в ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. фактично йдеться про одноразове отримання доходу на суму, яка перевищує 50 ПМ (про сукупний дохід за місяць чи інший певний проміжок часу у цій нормі не йдеться). З огляду на це, суттєвою зміною в майновому стані варто вважати разову виплату суб'єкту декларування певних коштів на суму, більшу ніж 50 ПМ, які можуть бути як частиною заробітної плати, так і заробітком за календарний місяць загалом. Подібну позицію обстоює й НАЗК, яке, роз'яснюючи положення Закону від 14 жовтня 2014 р. щодо фінансового контролю, звертає увагу на те, що в разі отримання декількох платежів заробітної плати з різними сумами має місце отримання декількох одноразових доходів з одного джерела. Тобто особа може розпоряджатися коштами одразу після їх одержання (надходження частинами, наприклад, заробітна плата за першу половину місяця 15-го числа й заробітна плата за другу половину місяця до 30-го числа). Отже, суб'єкт декларування повинен подавати повідомлення про суттєві зміни в майновому стані лише в тому разі, коли розмір нарахованої заробітної плати за половину місяця, виплачений йому на певну дату, перевищує суму в розмірі 50 ПМ (п. 65-1).

Іншим дискусійним питанням, яке не знаходить однакового вирішення в практиці застосування ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, є питання, чи виникає у відповідного суб'єкта обов'язок повідомляти про суттєві зміни в майновому стані у випадках, коли йому був нарахований дохід (найчастіше це знову ж заробітна плата) на суму, яка перевищує 50 ПМ, але фактично отримуються (зокрема, внаслідок сплати передбачених чинним законодавством податків і зборів) суми, які не перевищують указаний у ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. розмір.

Одна позиція із цього приводу полягає в тому, що відповідний обов'язок виникає лише в разі фактичного отримання доходу на суму, яка перевищує 50 ПМ. Зокрема, таке тлумачення положень антикорупційного законодавства обстоюють О.З. Гладун та І.В. Єрьоменко. На думку цих дослідників, із системного аналізу норм розділу VII «Фінансовий контроль» Закону від 14 жовтня 2014 р. вбачається використання законодавцем поняття «отриманого (нарахованого)» доходу під час заповнення декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та використання поняття виключно «отриманого» доходу під час повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування. У зв'язку з цим, а також з огляду на п. 2 Форми повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування, затв. Рішенням НАЗК від 10 червня 2016 р. № 3, науковці констатують, що суб'єкт декларування зобов'язаний повідомити НАЗК про суттєві зміни в його майновому стані в разі отримання ним одноразового доходу або придбання майна на суму, яка перевищує 50 ПМ, у якому подається повідомлення. Дохід же, який був нарахований, але не сплачений (не отриманий), не повідомляється [21, с. 161].

У частині 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. мається на увазі фактично отриманий дохід; зміна в майновому стані суб'єкта декларанта повинна мати реальний характер, коли особа одержує практичну можливість розпоряджатися одержаними грошима. «Наприклад, під час зарахування заробітної плати декларанта до доходу необхідно здійснити з неї певні вирахування (податки, збори й інші обов'язкові платежі), які суб'єкт декларування не отримує, відповідно, ці суми не повинні враховуватися під час визначення доходу» [5, с. 413]. Викладений підхід, який поділяють й інші автори [6, с. 269; 9, с. 362], підтримується й частиною суддів.

У Формі повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування (п. 2) зазначається, що дохід, який був нарахований, але не сплачений (не отриманий), не повідомляється. Дозволимо собі припустити, що в цьому разі НАЗК мало на увазі не випадки, коли дохід не отримується через сплату податків, а випадки, коли суб'єкт узагалі не отримує нарахований дохід (наприклад, у разі заборгованості установи перед суб'єктом декларування або через інші причини).

До Оболонського районного суду м. Києва надійшли матеріали справи про правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, щодо Особи-1. Останній інкримінувалося те, що вона, обіймаючи посаду начальника управління освіти Оболонської РДА, 7 квітня 2017 р. продала свій автомобіль «Volkswagen Touareg» за 657 тис. грн. Особи-2 та не повідомила про це НАЗК в установленний законом строк. Під час розгляду справи судом установлено, що, відповідно до наявної в матеріалах провадження розписки, Особа-2 передала Особи-1 кошти в розмірі 657 тис. грн. лише 18 січня 2018 р., після чого Особа-1 24 січня 2018 р. подала повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. Ураховавши з'ясовані обставини, а також законодавчі положення про те, що нарахований, належний, але не отриманий дохід не можна вважати суттєвою зміною в майновому стані, суд закриття справу через відсутність події та складу адміністративного правопорушення [22].

Підтвердженням небезпідставності висловленого нами припущення слугують положення такого документа, як Роз'яснення НАЗК № 3. Тут НАЗК чітко висловило свою позицію стосовно того, що для обчислення суми, яка створює в суб'єкта декларування обов'язок подати повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, необхідно брати нарахований розмір «одноразового доходу», оскільки, відповідно до п. п. 168.1.1 п. 168.1 ст. 168 Податкового кодексу України, податковий агент, який нараховує, виплачує або надає оподатковуваний дохід на користь платника податку, зобов'язаний утримувати податок на доходи фізичних осіб. Проаналізувавши відомості Єдиного державного реєстру судових рішень, маємо констатувати, що саме такий підхід є домінуючим у практиці застосування ч. 2 ст. 172-6 КУпАП. При цьому необхідно зазначити, що суди в більшості випадків закривають подібні провадження, але вже через відсутність не події правопорушення, а його складу, зокрема суб'єктивної сторони.

Видасться, що з розглядуваного питання НАЗК відступило від послідовно обстоюваного ним підходу, адже, з одного боку, виступаючи за необхідність повідомлення лише у випадках, коли розмір нарахованої особі заробітної плати за половину місяця, виплаченої їй на певну дату, перевищує суму в розмірі 50 ПМ, НАЗК дотримується концепції «реальної можливості використання», в межах якої до уваги береться розмір доходу, який суб'єкт може реально використати для власних потреб («тримати у своїх руках»). З іншого боку, позиція НАЗК стосовно того, що для обчислення суми, яка створює в суб'єкта декларування обов'язок подати повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, необхідно брати нарахований розмір «одноразового доходу», не узгоджується зі згаданою концепцією, адже насправді жодної «реальної» можливості використання нарахованих коштів в особи немає.

На нашу думку, основним призначенням приписів антикорупційного законодавства щодо додаткових заходів фінансового контролю є моніторинг реальних, а не потенційних доходів суб'єктів, що має бути чітко відображено в уточнених положеннях Закону від 14 жовтня 2014 р. Тому ми не підтримуємо думку, що в поліпшеній ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. за прикладом податкового законодавства має фігурувати загальна сума отриманого доходу, з якої вираховуються податкові внески [23, с. 225]. У будь-якому разі сьогодні очевидно є необхідність унесення змін до ч. 2 ст. 52 цього Закону, адже в ситуації, коли навіть вузькопрофільні експерти, як, до речі, і судді, по-різному тлумачать положення законодавства, послаючись при цьому на складні для опанування та неоднозначні приписи податкового законодавства, про дотримання принципу правової визначеності, який є складником принципу верховенства права, мова йти не може. На цю обставину звертають увагу й деякі представники Феміди.

Наприклад, розглядаючи справу щодо Особи-1, котрий, обіймаючи посаду прокурора Краснопільського відділу Охтирської місцевої прокуратури, не повідомив у 10-денний строк НАЗК про суттєві зміни в майновому стані після отримання 27 жовтня 2017 р. разового доходу в розмірі 87 115,14 грн. у вигляді заробітної плати, Охтирський міськрайонний суд Сумської області врахував пояснення Особи-1, що на його картку надійшли кошти в розмірі лише 67 803,08 грн. Суд, крім іншого, вказав на те, що під час визначення першого складника об'єктивної сторони аналізованого правопорушення «суттєві зміни в майновому стані» існує певна невизначеність у законодавстві, яка перешкоджає однозначному тлумаченню та застосуванню вказаної правової норми. Через це, враховуючи практику ЄСПЛ, зокрема рішення від 14 жовтня 2010 р. у справі «Щокін проти України», суд ухвалив рішення про закриття відповідного провадження [24]. Недотримання законодавцем під час конструювання норм, передбачених

ч. 2 ст. 172-6 КУпАП і ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р., визначеної в рішеннях ЄСПЛ концепції якості закону стало підставою для закриття подібних за змістом справ і багатьма іншими судами.

У пункті 2 Форми повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування зазначається: якщо вартість майна перевищує 50 ПМ, установлених для працевдатних осіб на 1 січня, але була сплачена частинами, то повідомлення про суттєві зміни в майновому стані подається після переходу права власності на таке майно. На нашу думку, зазначене положення стосується лише випадків придбання майна та не розповсюджуються на ситуації, пов'язані з отриманням доходу, зокрема, від продажу нерухомого майна чи автомобілів. Натомість, як і переважна частина судів, вважаємо, що такі ситуації мають вирішуватися за аналогією з попередньою (отримання заробітної плати частинами), тобто повідомлення про суттєві зміни в майновому стані має надсилатися до НАЗК лише в тому разі, коли вартість однієї зі сплачених частин вартості майна перевищує 50 ПМ (концепція «реального» отриманого доходу).

Таке тлумачення приписів антикорупційного законодавства узгоджується, зокрема, з роз'ясненням НАЗК, що зобов'язання ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. є додатковим заходом здійснення фінансового контролю, спрямованим на з'ясування фактичної зміни в майновому стані суб'єкта декларування. Тобто повинна виникати реальна суттєва зміна в майновому стані, яка полягає в можливості використання відповідного доходу для задоволення власних потреб суб'єктом декларування. У разі ж отримання коштів за майно частинами такої можливості не виникає, тому ми схилиємося до думки, що про такі факти має бути повідомлено лише у щорічній декларації особи. Видасться, що саме на такі ситуації розраховане роз'яснення НАЗК, що дохід, який нарахований, але не сплачений (не отриманий), не повідомляється (п. 2 Форми повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування).

До Бердянського міськрайонного суду Запорізької області надійшли матеріали провадження щодо Особи-1, котра, перебуваючи на посаді начальника митного поста «Бердянськ» Запорізької митниці ДФС, згідно з договором купівлі-продажу від 29 серпня 2017 р., продала свій транспортний засіб за 206 876,25 грн. і не повідомила про це НАЗК. У ході розгляду справи суд установив, що кошти від продажу автомобіля Особа-1 отримала частинами, а саме 70 тис. грн. 10 серпня 2017 р. як передплату, 70 тис. грн. 17 березня 2018 р. та останній платіж у сумі 66 тис. грн. 2 вересня 2018 р. Ураховуючи це, суд закрив провадження у справі [25].

У вказаному й інших подібних випадках під час закриття справ суди посилювалися на відсутність умислу відповідних суб'єктів, що, на нашу думку, є неправильним, адже насправді в поведінці осіб була відсутня об'єктивна сторона правопорушення, позаяк не отримано доходу, сума якого перевищує 50 ПМ.

Придбання майна для цілей ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. означає укладення будь-якого двостороннього цивільно-правового договору (купівлі-продажу, міни, ренти тощо), на підставі якого суб'єкт декларування придбав оплатно у власність будь-яке майно, вартість якого перевищує 50 ПМ. У разі придбання протягом одного дня декількох речей, зокрема об'єктів нерухомості, вартість кожної з яких окремо не перевищує 50 ПМ, але сукупна вартість яких перевищує вказаний розмір, в особи також виникає обов'язок повідомлення про суттєві зміни в майновому стані.

До Іванківського районного суду Київської області надійшли матеріали про притягнення до відповідальності за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП Особи-1. Судом з'ясовано, що Особа-1 14 квітня 2017 р. набув права власності на

земельні ділянки з певними кадастровими номерами. Згідно з договорами купівлі-продажу земельних ділянок від 14 квітня 2017 р., загальна вартість указаних земельних ділянок становить 145 201 грн. Незважаючи на це, Особа-1, яка перебувала на посаді генерального директора ДП «Спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Київоблагроліс», несвоєчасно повідомила НАЗК про суттєві зміни в майновому стані, у зв'язку з чим визнана винною в учиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП.

Це рішення Особа-1 оскаржила до суду апеляційної інстанції, зокрема, посилаючись на те, що у квітні 2017 р. нею придбані земельні ділянки, вартість кожної з яких (відповідно до договорів купівлі-продажу) становить від 26 до 32 тис. грн., що не перевищує 50 ПМ, а тому не передбачає внесення змін до декларації у зв'язку із суттєвими змінами в майновому стані, а це свідчить про відсутність складу інкримінованого йому адміністративного правопорушення. Розглянувши скаргу, Апеляційний суд Київської області зазначив, що загальна вартість придбаних Особою-1 земельних ділянок становить 145 201 грн., а це означає, що Особа-1 придбала майно саме на суму 145 201 грн., що становить 90,7 ПМ, а це потребує здійснення додаткових заходів фінансового контролю. Тому в Особи-1 виник обов'язок у 10-денний строк із моменту придбання майна письмово повідомити про суттєві зміни в майновому стані НАЗК в період із 14 квітня 2017 р. до 25 квітня 2017 р. Проте Особа-1 подала зазначене повідомлення несвоєчасно – 8 серпня 2017 р., чим учинила правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-6 КУпАП [26].

Обов'язок, закріплений у ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р., має особистий характер, адже стосується лише суб'єкта декларування. Інформація про отримання доходу або придбання майна членом сім'ї суб'єкта декларування, що перевищує 50 ПМ, не повідомляється [6, с. 270]. Щоправда, Законопроект № 1029 дію ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. пропонується поширити й на випадки суттєвої зміни в майновому стані членів сім'ї суб'єктів декларування, що в реалізації такої ідеї призведе серед іншого до розширення сфери застосування ч. 2 ст. 172-6 КУпАП та однозначно ускладнить правозастосування.

Покладання такого додаткового обов'язку на суб'єктів декларування справедливо оцінюється експертами як непропорційний захід (зокрема, з урахуванням того, що протягом 10-денного строку, який залишається незмінним, суб'єкт декларування може не отримати від члена своєї сім'ї потрібні відомості, а це матиме своїм наслідком притягнення його до адміністративної відповідальності за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП). Тому доцільно зберегти потребу зазначати відповідні відомості щодо членів сім'ї суб'єкта декларування лише в деклараціях особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [27].

De lege lata відзначимо, що нерідко особи – суб'єкти декларування, які придбавають певне майно (зазвичай це нерухомість, рідше транспортні засоби) вартістю понад 50 ПМ і які не повідомляють про це НАЗК, виправдовують свою поведінку тим, що вони перебувають у шлюбі, а отже, придбане майно, на їхню думку, є спільною сумісною власністю подружжя, у розумінні вимог ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. у таких випадках до уваги повинна братися не повна вартість такого майна, а лише її половина. Позиції судів із цього питання розділилися.

У Роз'ясненнях НАЗК № 3 визначається алгоритм дій суб'єктів лише у випадках відображення інформації про майно, яке перебуває у спільній сумісній власності, у щорічній декларації. Зокрема, в п. 10, відповідаючи на питання, що мається на увазі під вартістю майна, яке перебуває у співвласності (вартість усього об'єкта чи частки суб'єкта декларування (члена сім'ї) у спільній власності

на майно), НАЗК вказує на те, що в тих випадках, коли об'єкт перебуває у спільній сумісній (тобто без поділу на частки) власності суб'єкта декларування та/або членів його сім'ї, зазначається вартість усього об'єкта декларування. Якщо об'єкт перебуває у спільній частковій власності суб'єкта декларування та/або членів його сім'ї, то зазначається сумарна вартість відповідних часток у власності на об'єкт, які належать суб'єкту декларування та/або члену його сім'ї, якщо останній надав таку інформацію або якщо вона відома суб'єкту декларування.

З огляду на логіку й цільове призначення норм антикорупційного законодавства, зокрема ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р., очевидним, на нашу думку, є те, що в разі придбання декларантом майна (те саме стосується й ситуацій з отриманням доходу), вартість якого перевищує 50 ПМ і яке реєструється на нього, а згодом декларується як приватна власність без указівки у відповідних договорах частки, яка належить іншому члену подружжя, особа мала б подавати повідомлення НАЗК про суттєві зміни в майновому стані, причому незалежно від того, чи перевищує вказану в ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. суму 50% вартості придбаного майна. В іншому разі особа могла б не подавати повідомлення НАЗК про суттєві зміни в майновому стані й у разі отримання, наприклад, заробітної плати в розмірі 100 тис. грн., адже, згідно з ч. 2 ст. 61 Сімейного кодексу України (далі – СК), об'єктом права спільної сумісної власності є, зокрема, заробітна плата, пенсія, стипендія, інші доходи, одержані одним із подружжя.

При цьому очевидним для нас є те, що в разі відсутності правової визначеності (а якщо будити більш точним, за наявності прогалини в антикорупційному законодавстві) щодо вирішення цього питання такі аргументи, як «логіка», «цільове призначення законодавства» й навіть роз'яснення НАЗК – хоча б вони стосувалися не подання щорічної декларації, а розглядуваної проблеми – нічого не вартують порівняно з прямою законодавчою вказівкою на те, що майно, набуте подружжям за час шлюбу, належить дружині та чоловікові на праві спільної сумісної власності незалежно від того, що один із них не мав із поважної причини (навчання, ведення домашнього господарства, догляд за дітьми, хвороба тощо) самостійного заробітку (доходу); кожна річ, набута за час шлюбу, крім речей індивідуального користування, є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя (ст. 60 СК).

Спираючись на зазначені положення, ми, з одного боку, переконані в необхідності доповнення ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. приписами, в яких би законодавець чітко вказав на необхідність (якщо законодавець уважає інакше, то, відповідно, на відсутність обов'язку) подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані у випадках, коли декларант, який перебуває у шлюбі, придбаває майно, не зазначаючи при цьому в договорі про частку іншого члена подружжя. З іншого боку, вважаємо, що допоки таке уточнення відсутнє, підстав для інкримінування в подібних випадках зазначеній категорій декларантів ч. 2 ст. 172-6 КУпАП немає. Щодо посилання деяких судів на те, що ч. 1 ст. 70 СК вказує виключно на те, що лише в разі поділу майна, що є об'єктом права спільної сумісної власності подружжя, частки майна дружини та чоловіка є рівними, а такий поділ між подружжям проведено не було, то варто ще раз нагадати таке: у ст. 60 СК вже й так передбачено, що майно, набуте подружжям за час шлюбу, належить дружині та чоловікові на праві спільної сумісної власності; положення ж ст. 70 СК лише поширюють це правило на випадки поділу майна.

На практиці не знаходить однакового вирішення й питання про правову оцінку дій особи-декларанта, котрий не повідомив НАЗК про суттєві зміни в майновому стані після розлучення з іншим членом подружжя та подальший поділ спільного майна на підставі рішення суду.

Обов'язок повідомлення про суттєві зміни в майновому стані виникає, зокрема, у разі отримання згідно з договором дарування від іншого члена подружжя майна, яке раніше перебувало у спільній сумісній власності. Тому рішення судів, які в таких випадках закривають справи через відсутність складу правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, вважаємо незаконними. Обов'язок повідомлення НАЗК про суттєві зміни в майновому стані в декларанта не виникає тільки в тому разі, якщо за результатом рішення суду особа лише отримує в натурі частку (1/2) і так належного їй раніше майна, не набуваючи при цьому прав на частку (іншу 1/2) іншого члена подружжя. У такому випадку є підстави вести мову про те, що особа не отримує жодного доходу, а лише підтверджує право на раніше (з дня придбання цього майна одним із членів подружжя) придбане майно.

Варто погодитися з думкою О.З. Гладуна та І.В. Єрмоєнко, що визначальними для встановлення факту невиконання обов'язку щодо повідомлення про суттєві зміни є два моменти: 1) вартість майна; 2) час переходу права власності на таке майно [21, с. 170].

Дніпропетровським районним судом Дніпропетровської області встановлено, що Особа-1, перебуваючи на посаді головного спеціаліста зв'язків з громадськістю та діяльності ЗМІ відділу загальноорганізаційного забезпечення виконавчого комітету Слобожанської селищної ради Дніпровського району Дніпропетровської області, у травні 2017 р. звернувся до представника ПАТ КБ «Глобус» з приводу придбання автомобіля в кредит, після отримання позитивного висновку з банку водночас звернувся до автосалону ТОВ «Богдан-Авто Холдінг» з метою купівлі автомобіля. За умовами кредитного договору він повинен був сплатити 20% від вартості автомобіля на користь ТОВ «Богдан-Авто Холдінг». 24 травня 2017 р. Особою-1 здійснено оплату 20% вартості, після чого укладено договір купівлі-продажу автомобіля та підписано акт приймання-передачі. 26 травня 2017 р. куплений автомобіль поставлено на облік у територіальному сервісному центрі, зареєстровано за Особою-1 і надано державний знак. З'ясувавши ці обставини, суд визнав Особу-1 винним у вининні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП. Мотивуючи своє рішення, суд серед іншого зазначив, що пояснення Особи-1 щодо сплати ним лише 20% від вартості автомобіля, що не перевищує 50 ПМ, не є суттєвою зміною в майновому стані, не є підставою для звільнення Особи-1 від обов'язку декларування змін майнового стану, оскільки він є власником майна, вартість якого становить 225 тис. грн., згідно з ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р., зобов'язаний був у 10-денний строк із моменту переходу права власності (26 травня 2017 р.) письмово повідомити про це НАЗК (постанова суду від 20 червня 2018 р. у справі № 175/1919/18). Правильність такої кваліфікації підтвердив Апеляційний суд Дніпропетровської області [28].

Зазначена судова практика вказує на необхідність у подібних випадках під час складання протоколів про адміністративно-каране порушення вимог фінансового контролю долучати до матеріалів справи документи про факт і момент набуття права власності на рухомі речі з урахуванням положень ст. 334 Цивільного кодексу України «Момент набуття права власності за договором».

До Московського районного суду м. Харкова надійшов матеріал за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП щодо Особи-1, котра, перебуваючи на посаді головного спеціаліста відділу видачків управління Державної казначейської служби України у Київському районі м. Харкова, 16 лютого 2017 р. отримала подарунок від батька Особи-3, а саме кошти в сумі 701 834 грн., що перевищує поріг у 50 ПМ, однак не подала повідомлення про суттєві зміни в майновому стані про отримання цього подарунку. Розглянувши матеріали справи, суд зробив висновок, що в

діянні Особи-1 є ознаки кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366-1 Кримінального кодексу України (далі – КК), оскільки нею не направлено повідомлення про суттєві зміни в майновому стані щодо коштів у сумі 701 834 грн., що становить 438,6 ПМ. На цій підставі провадження в адміністративній справі суд закрив, а відповідні матеріали направив до прокуратури для відкриття кримінального провадження [29].

Особа-1 оскаржила це рішення в апеляційному порядку. При цьому зазначалося, що районним судом прийнято необгрунтоване рішення про передачу матеріалів справи до прокуратури, оскільки під час прийняття такого рішення судом не досліджено матеріалів справи, не встановлено її обставини та не вислухано доводи учасників судового засідання. Клопотання прокурора про передачу матеріалів справи щодо Особи-1 до прокуратури, на думку адвоката, є необгрунтованим, оскільки ст. 366-1 КК, на яку посиляється у клопотанні прокурор як на підставу притягнення особи до кримінальної відповідальності, не стосується адміністративного матеріалу, оскільки мова йде про подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації, а Особа-1 не подала повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, а не декларацію. Апеляційний суд Харківської області задовольнив скаргу Особи-1, зокрема, вказавши, що ні прокурор, ні районний суд у порушення системного аналізу положень ст. 366-1 КК та Роз'яснення НАЗК № 3 не мотивували свій висновок, що відповідальність за ст. 366-1 КК має наставати за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей до основної декларації, при тому що Особи-1 намагаються інкримінувати дії з неподання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані [30].

Від предмета злочину, передбаченого ст. 366-1 КК, яким є декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, справді варто відрізнити повідомлення суб'єкта декларування про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента і повідомлення про суттєву зміну в майновому стані (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП).

Принагідно зауважимо, що спроби криміналізувати умисне неповідомлення про суттєві зміни в майновому стані, передбачивши за це діяння відповідальність у межах ст. 366-1 КК України й вилучивши згадування про нього зі ст. 172-6 КУпАП [31, с. 65, 142, 147], ми оцінюємо критично головним чином через належність повідомлення про суттєві зміни в майновому стані до додаткових заходів здійснення фінансового контролю. Незрозуміло також, чим (ясно, що не чинною редакцією Закону від 14 жовтня 2014 р.) керувалася А.В. Титко, пропонуючи під суттєвими змінами майнового стану з погляду застосування «поліпшеної» ст. 366-1 КК України вважати суму, що перевищує 50 мінімальних заробітних плат (а не ПМ) станом на 1 січня поточного року. Зазначимо й те, що обстоювана згаданою авторкою змінена назва ст. 172-6 КУпАП «Порушення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування» не охоплює таких не пов'язаних із декларуванням делікт, як неповідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента. Також після ознайомлення зі сформульованими дослідницею редакціями ст. 366-1 КК України і ст. 172-6 КУпАП [31, с. 146–147] стає очевидною відсутність (на відміну, до речі, від чинних редакцій цих заборон) чітких розмежувальних ознак між, з одного боку, злочином «умисне внесення неповних або недостовірних відомостей суб'єктом декларування при заповненні декларації чи внесення завідомо недостовірних та неповних відомостей до декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції» та, з іншого боку, адміністративним

проступком «умисне приховування відомостей, що стосуються майнового стану особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».

Окремими прокурорськими працівниками [19, с. 94] (зокрема, з посиланням при цьому на конституційне положення, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності) висловлюється думка про можливість інкримінування ст. 172-6 КУпАП (або принаймні її деяких частин) за наявності в поведінці декларанта необережної форми вини. Думка про кваліфікацію за ст. 172-6 КУпАП (за винятком її ч. 4) випадків необережного порушення вимог фінансового контролю не відкидається й деякими теоретиками [32, с. 171].

Як видається, ця точка зору є обґрунтованою, адже вона враховує різницю між поняттями корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією, наведеними в ст. 1 Закону від 14 жовтня 2014 р., а також ту обставину, що адміністративний проступок може бути вчинений як умисно, так і через необережність (ст. 9 КУпАП), а в диспозиціях ст. ст. 172-4–172-9 КУпАП форму вини не конкретизовано (за винятком опосередкованої вказівки на завідомість у ч. 4 ст. 172-6 КУпАП). Не може переконати у зворотному і звертання до положень Листа ВССУ від 22 травня 2017 р., адже, навіть сприймаючи їх, варто пам'ятати про слухні зауваження частин судів, які відзначали, що положення, на які посилаються деякі порушники антикорупційного законодавства, стосуються не неподання, а несвоєчасного подання декларації (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП).

Крім того, за умови сприйняття позиції, згідно з якою суб'єктивна сторона правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, може характеризуватися виключно умисною формою вини, будь-який суб'єкт декларування в разі інкримінування йому відповідної цієї заборони буде просто посилатися на те, що він, наприклад, забув надіслати повідомлення НАЗК або ж був занадто заклопотаний на роботі тощо.

До Путивльського районного суду Сумської області надійшли матеріали справи щодо Особи-1. Останній інкримінувалося те, що вона, перебуваючи на посаді депутата Путивльської міської ради Путивльського району Сумської області, не повідомила про суттєві зміни в майновому стані (про придбання майна – квартири – на суму, що перевищує 50 ПМ). Суд заклав відповідну справу, пояснивши своє рішення тим, що в протоколі про адміністративне правопорушення про вину у формі прямого чи непрямого умислу в діянні Особа-1 не зазначено, а «лише» йдеться про те, що вона «... безвідповідально поставилася до свої обов'язків та не повідомила про суттєві зміни у майновому стані ...», що дало підстави вважати, що суб'єктивна сторона цього проступку в протоколі сформульована як вина у формі необережності. На думку ж суду, обов'язковим елементом аналізованого правопорушення є умисне діяння, тобто умисне повідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, а не необережність, як зазначено в протоколі [33]. Навіть визнавши, що Особа-1 безвідповідально поставилася до передбаченого ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р. обов'язку, суд заклав провадження у справі. Переконані в тому, що, керуючись подібною логікою, закрити можна

будь-яке провадження у справі про правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-6 КУпАП.

Отже, схилиємось до думки, що за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП можуть кваліфікуватися як умисні, так і необережні прояви відповідних порушень додаткових вимог фінансового контролю. У будь-якому разі ще раз підкреслимо на неприпустимості мотивації закриття відповідної категорії справ посиланням на відсутність корупційного інтересу осіб, яким інкримінується вчинення правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП; недоведеність наявності в особи корисливого або іншого особистого чи інтересів третіх осіб.

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

По-перше, за прикладом її частини першої в ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, де йдеться про неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані, варто зазначити, що така поведінка є протиправною лише за відсутності поважних причин.

По-друге, не відмовляючись від такого додаткового заходу фінансового контролю, як повідомлення про суттєву зміну в майновому стані (ч. 2 ст. 52 Закону від 14 жовтня 2014 р.), доцільно вдосконалити його законодавчу регламентацію, зокрема, шляхом: а) збільшення вдвічі строку подання відповідного повідомлення та суми коштів (вартості майна), у разі отримання (придбання) яких виникає обов'язок подати повідомлення; б) чіткого закріплення обов'язку подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані й у разі, коли декларант, який перебуває у шлюбі, придбаває майно, не зазначаючи при цьому в договорі про частку іншого члена подружжя; в) вказівки на фактичне отримання, а не на нарахування доходу у відповідному розмірі.

По-третє, потребує перегляду сумнівна позиція НАЗК щодо покладання на особу обов'язку повідомляти про суттєву зміну майнового стану в разі отримання нею кредиту, позики, поворотної фінансової допомоги (позички) на суму, яка перевищує 50 ПМ. Тому з Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю», затвердженого Рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 р. № 3, варто виключити п. 64-2.

Також з урахуванням масиву вивченої судової практики (а вона стосується не лише ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, якій присвячено цю публікацію) висловимо припущення, що реалізація адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, була б більш вираженою (це стосується й правильності кваліфікації цих деліктів), якби своїм майже автоматичним наслідком вона не мала звільнення правопорушника з відповідної посади, припинення його повноважень на ній. У багатьох випадках застосування досліджуваних адміністративно-правових заборон таке звільнення (припинення) складно оцінити інакше, як непропорційне, несправедливе покарання. Отже, проблема оптимізації співвідношення адміністративної та дисциплінарної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, потребує нагального розв'язання.

ЛІТЕРАТУРА

- Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О.В. Калітенко, Д.О. Калмиков, І.Б. Коліушко та ін.; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ: Москаленко О.М., 2019. 366 с.
- Івана М. Россі, Лаура Поп, Таммар Бергер. Отримати повне уявлення про державних службовців: Керівництво з ефективного фінансового декларування. Серія книг «Повернення викрадених активів» (STAR). Вашингтон, округ Колумбія, Світовий банк, 2017. 122 с.
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції): Проект Закону України від 30 липня 2018 р. № 9008. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64499 (дата звернення: 24.09.2019).
- Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації процедур фінансового контролю в сфері запобігання корупції». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64499 (дата звернення: 24.09.2019).

5. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.
6. Загінєй З.А. Повідомлення про суттєві зміни в майновому стані як додатковий захід фінансового контролю за Законом «Про запобігання корупції». *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 268–274.
7. Постанова Бершадського районного суду Вінницької області від 8 листопада 2017 р. у справі № 151/754/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70131650> (дата звернення: 24.09.2019).
8. Постанова Апеляційного суду Вінницької області від 20 грудня 2017 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71129836> (дата звернення: 24.09.2019).
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М.І. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
10. Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 9 серпня 2018 р. у справі № 127/13328/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75829422> (дата звернення: 24.09.2019).
11. Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 6 серпня 2018 р. у справі № 127/18207/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75748498> (дата звернення: 24.09.2019).
12. Постанова Вінницького міського суду Вінницької області від 1 жовтня 2018 р. у справі № 127/23374/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77113328> (дата звернення: 24.09.2019).
13. Юхно К. Антикорупційний абсурд, або Чому буксує боротьба з корупцією? *Юридичний вісник України*. 2019. № 6.
14. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 11 червня 2018 р. у справі № 711/4658/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74774822> (дата звернення: 24.09.2019).
15. Постанова Дніпропетровського районного суду Дніпропетровської області від 18 червня 2018 р. у справі № 175/1917/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74786284> (дата звернення: 24.09.2019).
16. Постанова Апеляційного суду Донецької області від 31 липня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75619300> (дата звернення: 24.09.2019).
17. Пономаренко Д. Проблемні питання застосування частини 2 статті 172-6 КУпАП. *Юридичний вісник України*. 2017. № 36.
18. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 19 травня 2017 р. у справі № 760/5664/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66822449> (дата звернення: 24.09.2019).
19. Панафеда Н. Проблемні питання правозастосування під час судового розгляду справ про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо порушення фінансового контролю та причини їх закриття. *Вісник прокуратури*. 2018. № 4. С. 93–107.
20. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 6 березня 2018 р. у справі № 760/25482/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72638575> (дата звернення: 24.09.2019).
21. Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією практичний посібник / кол. авт. ; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. 346 с.
22. Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 15 червня 2018 р. у справі № 756/4931/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74745585> (дата звернення: 24.09.2019).
23. Ісаєва Н.К. Співвідношення податкового законодавства України та законодавства, що регулює боротьбу з корупцією: деякі проблеми та шляхи розв'язання. *Правова держава*. 2018. Вип. 29. С. 223–229.
24. Постанова Охтирського міськрайонного суду Сумської області від 27 листопада 2018 р. у справі № 591/6386/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78143912> (дата звернення: 24.09.2019).
25. Постанова Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 25 жовтня 2018 р. у справі № 310/8133/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77412521> (дата звернення: 24.09.2019).
26. Постанова Апеляційного суду Київської області від 26 червня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75030987> (дата звернення: 24.09.2019).
27. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції». Підготовлений експертами Центру політико-правових реформ (п. 22). URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/20873867-visnovok-na-proekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakihzakonodavchih-aktiv-ukrayini-schodo-zabezpechennya-efektivnosti-institutsiyного-mehanizmu-zapobigannya-koruptsiyi> (дата звернення: 24.09.2019).
28. Постанова Апеляційного суду Дніпропетровської області від 18 липня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75420137> (дата звернення: 24.09.2019).
29. Постанова Московського районного суду м. Харкова від 20 грудня 2017 р. у справі № 643/12978/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71156023> (дата звернення: 24.09.2019).
30. Постанова Апеляційного суду Харківської області від 30 січня 2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72006934> (дата звернення: 24.09.2019).
31. Титко А.В. Адміністративна відповідальність поліцейських за порушення вимог фінансового контролю в Україні : монографія / за наук. ред. О.Ю. Дрозда. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. 194 с.
32. Лученцов Г. Адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 169–173.
33. Постанова Путивльського районного суду Сумської області від 27 липня 2018 р. у справі № 584/867/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75868315> (дата звернення: 24.09.2019).