

Пропозиції
до проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення щодо посилення відповідальності за використання
публічних коштів посадовими особами розпорядниками та одержувачами
коштів державного та місцевих бюджетів, підприємств державного та
комунального сектора економіки»
*(реєстр. № 10255 від 13.11.2023 р.)**

Метою законопроекту є посилення адміністративної відповідальності за дії, пов'язані з порушенням посадовими особами вимог чинного законодавства щодо обов'язкового оприлюднення інформації про використання публічних коштів; забезпечення прав та інтересів держави, суспільства і громадян на своєчасне одержання достовірної, точної та повної інформації про використання таких коштів; удосконалення державного фінансового контролю за дотриманням законів із вказаних питань.

Для цього в законопроекті пропонується: доповнити статтю 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Порушення права на інформацію та права на звернення» новими частинами дванадцятою, тринадцятою та чотирнадцятою, в яких передбачити, що неоприлюднення, несвоєчасне оприлюднення, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про відкритість публічних коштів», тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб загалом від двадцяти п'яти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а повторне протягом року вчинення будь-якого з названих порушень, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від шістдесяти до вісімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; внести зміни та доповнення до статей 221 та 234-1 КУпАП, згідно з якими справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 212-3 цього Кодексу (у частині, що стосується неоприлюднення, несвоєчасного оприлюднення, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про відкритість публічних коштів»), розглядаються органами державного фінансового контролю.

Окрім того, у «Перехідних положеннях» законопроекту пропонується внести відповідні зміни до чинних Законів України «Про відкритість використання публічних коштів» (від 11.02.2015 № 183-VIII), «Про захист персональних даних» (від 01.06.2010 № 2297-VI), «Про інформацію» (від 02.10.1992 № 2657-XII), «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» (від 20.11.2012 № 5492- VI), «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (від 26.01.1993 № 2939-XII).

Законопроект змістовно пов'язаний із чинним Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» (далі – Закон), який є основним галузевим законом у цій сфері, що визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами

господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Стаття 4 цього Закону передбачає відповідальність названих посадових осіб за порушення його вимог щодо неоприлюднення, несвоєчасного оприлюднення, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації про використання публічних коштів.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо доцільним відзначити такі ризики його положень.

Назва законопроекту не відповідає його змісту, оскільки в ньому йдеться не загалом про посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства щодо використання публічних коштів посадовими особами, а про посилення такої відповідальності за дії, пов'язані з порушенням закону щодо неоприлюднення, несвоєчасного оприлюднення, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації про використання таких коштів.

У законопроекті, на відміну від чинної редакції статей 221 та 234-1 КУпАП, згідно з якими справи про вищезазначені адміністративні правопорушення розглядаються суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, без належного на те обґрунтування пропонується уповноважити розглядати такі справи органи державного фінансового контролю.

Вбачається, однак, що така пропозиція не враховує, що в даному випадку предметом регулювання статті 212-3 КУпАП та статті 4 згаданого Закону є відповідальність за порушення *права на інформацію* про використання публічних коштів, обов'язкове *оприлюднення* якої передбачено Законом. Тому концептуальні підстави відповідальності за такі порушення відрізняються від порушень, які стосуються безпосереднього використання державних фінансових ресурсів та інших публічних коштів, достовірності бухгалтерського обліку й фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади тощо, за вчинення яких органи державного фінансового контролю згідно з вимогами статей 2, 8 та пункту 9) статті 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» наділені правом накладати у випадках, передбачених законом, на керівників та інших службових осіб підконтрольних установ адміністративні стягнення.

Водночас право на інформацію, про порушення якого йдеться у статті 212-3 КУпАП, відноситься до одного з основних гарантованих Конституцією України прав і свобод людини і громадянина, які захищаються судом або за захистом яких кожен має право звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (статті 34, 55 Конституції України).

Тож цілком логічно, що на сьогодні саме судді розглядають адміністративні справи про порушення права на інформацію, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Крім того, відповідно до пункту 8-1) частини першої статті 255 КУпАП правом складати протоколи про вчинення таких правопорушень наділені саме уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Між тим, виходячи з вимог частини другої статті 255 КУпАП, у разі, якщо розгляд справ про вказані правопорушення буде віднесено, як це пропонується, до відання органів державного фінансового контролю, протоколи про такі правопорушення також мають складати уповноважені на те посадові особи цього органу. Незважаючи на це, у законопроекті відсутні пропозиції про внесення змін до пункту 8-1) частини першої статті 255 КУпАП щодо суб'єктів складання протоколів у таких справах. Зазначене суперечить встановленим правилам законодавчої техніки, згідно з якими нормативно-правовий акт не може містити норми права, які не узгоджуються між собою.

У подальшому наявні правова невизначеність та колізія вказаних норм щодо представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та органів фінансового контролю, які матимуть право складати протоколи про названі адміністративні правопорушення, унеможливають їх реалізацію правозастосовними органами. Внаслідок цього задекларована мета законопроекту щодо посилення адміністративної відповідальності за вищеназвані порушення досягнута не буде.

З аналогічних міркувань потребує корегування й редакція частин третьої та четвертої, якими пропонується доповнити статтю 4 Закону.

У цих частинах передбачається, зокрема, що притягнення до адміністративної відповідальності за неоприлюднення, несвоєчасне оприлюднення, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації про використання публічних коштів *«є підставою для включення заходів з проведення інспектування до планів проведення заходів державного фінансового контролю за ініціативою, що виявлена органами державного фінансового контролю»*. Однак, у такій редакції вони не відповідають вимогам щодо логічної послідовності окремих частин норми права, їх смислового узгодження між собою.

Так, у статті 4 Закону надається перелік порушень, пов'язаних із обов'язковим оприлюдненням інформації про використання публічних коштів, за вчинення яких визначені в ній посадові особи мають нести відповідальність. Водночас зміст запропонованих до цієї статті доповнень стосується підстав для проведення інспектування або здійснення інших заходів фінансового контролю, передбачених положеннями статей 2, 4, 8, 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Указані статті визначають завдання, функції та повноваження органів фінансового контролю.

Окрім того, саме по собі *неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення інформації* про використання публічних коштів безпосередньо не свідчить про наявність фактів порушення законодавства в зазначеній сфері. При цьому лише наявність таких фактів, виходячи з вимог згаданих вище статей Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні», може бути підставою для здійснення інспектування або інших заходів фінансового контролю підконтрольних установ.

Аналогічно цьому, у випадку притягнення до адміністративної відповідальності за оприлюднення *недостовірної, неточної або неповної інформації* про використання публічних коштів підставою для проведення інспектування або інших заходів фінансового контролю може бути не

оприлюднення такої інформації, а наявність у ній виявлених фактів порушення законодавства, що регламентує порядок використання публічних коштів, незалежно від джерел їх походження.

Тобто відомості про такі факти порушень, своєю чергою, можуть міститися як на Єдиному вебпорталі використання публічних коштів, на якому оприлюднюється відповідна інформація, так і в інших інформаційних ресурсах чи джерелах.

Не відповідають предмету правового регулювання законопроекту запропоновані в ньому зміни до частини першої статті 16 Закону України «Про захист персональних даних» та статті 10 Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні». Вказані зміни стосуються загальних повноважень органів фінансового контролю щодо здійснення ними провадження у справах про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом, збирання з цією метою персональних даних осіб, одержання документів, матеріалів, інформації, у тому числі з обмеженим доступом, тощо.

Так, зазначені зміни суттєво розширюють предмет правового регулювання законопроекту, який стосується посилення адміністративної відповідальності за порушення посадовими особами окремих вимог чинного законодавства щодо обов'язкового оприлюднення інформації про використання публічних коштів. Тому вони мають бути виділені з тексту цього законопроекту та включені до окремого законопроекту.

Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КУПАП новими правопорушеннями, за вчинення яких застосовуватимуться адміністративні стягнення у вигляді штрафів у різних розмірах. Внаслідок цього реалізація його положень матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі виявлення відповідних порушень. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) не додається.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*