

**Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні
правопорушення та Кримінального кодексу України щодо забезпечення
відповідності актам права Європейського Союзу та відповідним
критеріям, встановленим Європейською платіжною радою, з метою
приєднання України до Єдиної зони платежів у євро (SEPA)»
(реєстр. № 13238 від 30.04.2025)***

***Анотація.** В інформаційній довідці досліджуються правові підстави встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення законодавства про працю у зв'язку з незаконним звільненням та застосуванням інших неправомірних дій до працівників, які надали компетентним державним органам інформацію про порушення суб'єктами первинного фінансового моніторингу вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Відповідний аналіз проведено в контексті пропозицій, передбачених у проекті Закону України (реєстр. № 13238 від 30.04.2025) (далі – законопроект). Розглядається відповідність законопроекту Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності, нормам чинного адміністративно-деліктного та кримінального законодавства, положенням міжнародно-правових документів, актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) і законів України у сфері запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей або фінансування тероризму, а також юридичного захисту викривачів та інших осіб, які повідомляють підрозділи фінансової розвідки про такі факти. За результатами аналізу виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети, спрямованої на законодавче забезпечення захисту зазначених осіб та приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та норм права ЄС (acquis ЄС) у вказаній сфері.*

Ключові слова: адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, порушення законодавства про працю, суб'єкт первинного фінансового моніторингу, надання інформації, протидія відмиванню доходів, захист викривачів, відповідність актам права ЄС (acquis ЄС).

Вступна частина. Відповідно до зобов'язань, передбачених статтею 20 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII, Україна має забезпечити імплементацію міжнародних стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму (FATF) та стандартів, рівнозначних тим, які були прийняті Європейським Союзом (далі – ЄС).

Серед рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті щодо України в межах Повідомлення про політику розширення ЄС 2024 року,

визначено необхідність виконання умов, встановлених Європейською платіжною радою (ЕРС) для подання Україною заявки щодо приєднання до Єдиної зони платежів у євро (SEPA). Однією з таких умов є приведення національного законодавства України у відповідність з актами права ЄС (acquis ЄС), у тому числі у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Згідно з вимогами пункту 87 Плану заходів із виконання зазначених рекомендацій Європейської Комісії, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300-р, із метою забезпечення узгоджених дій державних органів та впровадження змін до законодавства, необхідних для підготовки офіційної заявки на приєднання України до SEPA та подання її до ЕРС, створено спеціальну Міжвідомчу робочу групу. За результатами роботи цієї групи розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення відповідності актам права Європейського Союзу та відповідним критеріям, встановленим Європейською платіжною радою, з метою приєднання України до Єдиної зони платежів у євро (SEPA)» (реєстр. № 13233 від 30.04.2025) (далі – законопроект № 13233), а також пов'язаний з ним досліджуваний законопроект.

Положення законопроекту № 13233 та досліджуваного законопроекту враховують вимоги Директиви Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 2015/849 від 20.05.2015 про запобігання використанню фінансової системи для цілей відмивання грошей або фінансування тероризму, про внесення змін до Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 648/2012 та про скасування Директиви Європейського Парламенту та Ради 2005/60/ЄС і Директиви Комісії 2006/70/ЄС (далі – Директива ЄС 2015/849) та Директиви (ЄС) 2019/1937 Європейського парламенту та ради ЄС від 23.10.2019 про захист осіб, які повідомляють про порушення законодавства Союзу (далі – Директива ЄС 2019/1937).

Зокрема, статтями 38, 61 Директиви ЄС 2015/849 передбачено зобов'язання держав-членів забезпечити юридичний захист працівників та інших осіб, що здійснюють повідомлення підрозділу фінансової розвідки про підозру відмивання грошей або фінансування тероризму, від погроз, помсти або ворожих дій, у тому числі від несприятливих або дискримінаційних дій на робочому місці. Положення статей 19–21 Директиви ЄС 2019/1937 також визначають заходи щодо захисту, підтримки й заборони переслідування осіб, які повідомляють інформацію, отриману під час здійснення професійної діяльності, про порушення законодавства ЄС, у тому числі у сфері запобігання відмиванню грошей та фінансуванню тероризму.

Основна частина. У законопроекті досягнення проголошеної мети щодо запровадження адміністративної та кримінальної відповідальності за вищевказані діяння пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Зокрема: доповнити статтю 41 КУпАП «Порушення вимог законодавства про працю та охорону праці» частинами восьмою – дев'ятою щодо відповідальності за дії, пов'язані із застосуванням негативних заходів впливу до працівника у зв'язку з повідомленням ним про порушення вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; доповнити статтю 221 КУпАП «Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді)» та статтю 255 КУпАП «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» положеннями щодо суб'єктів судового розгляду адміністративних справ про зазначені адміністративні правопорушення та посадових осіб, уповноважених складати протоколи про них; доповнити частину першу статті 172 КК України «Грубе порушення законодавства про працю» положеннями щодо відповідальності за незаконне звільнення працівника з роботи у зв'язку з поданням ним інформації про порушення вимог законодавства у названій сфері; доповнити КК України новою статтею 206-3 «Протидія виконанню обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу».

За результатами проведеного дослідження, підтримуючи необхідність узгодження чинного законодавства України з нормами актів права ЄС (*acquis* ЄС), вважаємо за доцільне відзначити такі ризики законопроекту.

Запропоновані доповнення до диспозицій статей 41 КУпАП та 172 КК України щодо незаконного звільнення та інших «негативних заходів впливу», які можуть застосовуватися до працівника у зв'язку з наданням інформації компетентним органам про порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, мають доволі громіздку структуру, перенасичені повторюваними термінами та обставинами, що утруднює їх точне сприйняття і визначення змісту.

У редакції законопроекту вони не повною мірою відповідають вимогам законодавчої техніки щодо правової визначеності, ясності й доступності для розуміння нормативно-правового акта, встановленим статтею 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-IX (далі – Закон). Неможливість точного розуміння та однозначного тлумачення запропонованих норм, своєю чергою, суттєво перешкоджатиме їх належній реалізації під час правозастосовної діяльності.

Тому доречно, зокрема, замість переліку суб'єктів фінансового моніторингу, наведеного в диспозиціях вказаних статей (у редакції законопроекту), обмежитися посиланням на положення статей 1, 6 галузевого Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 № 361-IX, які містять визначення та докладний перелік таких суб'єктів.

Аналогічним чином не узгоджується з вимогами правової визначеності закону і запропоноване в частині восьмій статті 41 КУпАП (у редакції законопроекту) формулювання щодо незаконного «піддання» працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу суб'єкта первинного

фінансового моніторингу, *«іншим негативним заходам вплив або загрозі таких заходів впливу»*.

Таке формулювання має вкрай загальний, неконкретний характер, оскільки «негативними заходами впливу» можуть довільно охоплюватися фактично будь-які дії. Указана редакція допускає досить широке тлумачення щодо змісту та ознак цих «заходів». Як наслідок, це матиме негативне значення для правильної кваліфікації неправомірних дій посадових осіб та обґрунтованого притягнення їх до відповідальності.

У подальшому відповідні рішення уповноважених органів про накладення адміністративних стягнень можуть бути оскаржені та скасовані в судовому порядку, що безумовно суперечить основній мети законопроекту – встановленню відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Вбачається, що запобіганню вказаних ризиків і забезпеченню ефективної реалізації законопроекту сприятиме запровадження ним адміністративної та кримінальної відповідальності за цілком конкретні діяння, передбачені у статті 19 Директиви ЄС 2019/1937. У ній зазначається про зобов'язання держав-членів вживати необхідних заходів для заборони будь-яких форм переслідування викривачів, у тому числі осіб, які повідомляють про порушення законодавства у сфері запобігання відмиванню грошей та фінансування тероризму. Значна частина таких заборонених дій стосується порушень трудових прав цих осіб. Серед них: відсторонення чи пониження у посаді; непоновлення чи передчасне припинення тимчасового трудового договору; зменшення розміру заробітної плати; передача повноважень; зміна місця роботи; негативна оцінка роботи; неможливість працевлаштування тощо.

Актуальним у контексті законопроекту є також встановлення відповідальності за деякі інші заборонені форми переслідування вказаних осіб, визначені в названій статті, а також за вчинення зобов'язаними особами порушень, передбачених статтею 59 Директиви ЄС 2015/849. А саме: неправомірне застосування адміністративного заходу, стягнення чи інші санкції; примус, залякування чи громадський осуд; завдання матеріальних збитків, як-от утрата бізнесу чи упущений дохід; завдання шкоди діловій репутації; анулювання ліцензії чи дозволу; здійснення неналежної перевірки клієнтів; неповідомлення про підозрілі операції; відсутність обліку; нездійснення внутрішнього контролю тощо.

У частині другій статті 206-3 «Протидія виконанню обов'язків суб'єкта первинного фінансового моніторингу», якою пропонується доповнити КК України, серед кваліфікуючих ознак цього кримінального правопорушення зазначені такі, як *«погроза вбивства чи заподіяння тяжких тілесних ушкоджень»*, *«насильство, що не є небезпечним для життя і здоров'я»*, *«пошкодження чи знищення майна»*. Водночас у частині третій цієї ж статті, у якій має бути передбачено кримінальну відповідальність за вчинення аналогічних діянь, але з більшим ступенем тяжкості та суспільно небезпечних наслідків, в якості кваліфікуючих ознак вказаного злочину зазначено лише *«насильство, небезпечне для життя чи здоров'я»* та *«заподіяння великої шкоди»*. Вбачається, що така редакція є неповною й не узгоджується з передбаченими

згаданим Законом вимогами щодо системності та логічної послідовності викладення структурних елементів нормативно-правового акта. Враховуючи це, а також підвищену суспільну небезпеку, особливості спрямованості та інших ознак об'єктивної сторони зазначеного діяння, вбачається доцільним доповнити частину третю статті 206-3 (у редакції законопроекту) такими кваліфікуючими ознаками, як «заподіяння тяжких тілесних ушкоджень», «заподіяння майнової шкоди в особливо великих розмірах», «спричинення інших тяжких наслідків».

Отже, вищезазначені положення досліджуваного законопроекту не повною мірою відповідають установленим Законом вимогам нормотворчої техніки щодо правової визначеності, повноти та системності змісту нормативно-правового акта, не узгоджуються з деякими нормами актів права ЄС (*acquis* ЄС) у вказаній сфері. У подальшому це може ускладнити належну реалізацію норм пропонованого законопроекту під час правозастосовної діяльності та завадити досягненню проголошеної в ньому мети щодо приведення національного законодавства у відповідність до стандартів права ЄС (*acquis* ЄС), впровадження адміністративної та кримінальної відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Реалізація законопроекту не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КУпАП та КК України новими нормами щодо застосування адміністративних стягнень і кримінальних покарань у виді штрафів у значних розмірах. Внаслідок цього їх реалізація матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

Висновки. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо забезпечення відповідності актам права Європейського Союзу та відповідним критеріям, встановленим Європейською платіжною радою, з метою приєднання України до Єдиної зони платежів у євро (SEPA)» (реєстр. № 13238 від 30.04.2025) на сьогодні має вкрай актуальне та важливе значення. Водночас окремі його положення містять певні, наведені вище ризики, які можуть ускладнити його ефективну реалізацію та перешкоджати досягненню проголошеної в ньому мети.

*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.*