

**Інформаційна довідка
щодо проекту Закону України
«Про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального
кодексів України, Кодексу України про адміністративні
правопорушення та інших законів України щодо удосконалення порядку
притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання
функцій держави або місцевого самоврядування»
(реєстр. № 13271 від 09.05.2025)***

***Анотація.** В інформаційній довідці аналізуються питання удосконалення правових підстав притягнення до відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у контексті приписів законопроекту (реєстр. № 13271 від 09.05.2025) (далі – законопроект). На підставі Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ситник проти України» законопроект представлено як «необхідний крок для забезпечення балансу між ефективною протидією корупції та дотриманням прав громадян, зокрема права на справедливе, пропорційне і передбачуване правозастосування». Проведено аналіз законопроекту на предмет відповідності конституційним приписам, вимогам чинного законодавства, правилам законодавчої техніки; оцінено його правозастосовні ризики.*

***Ключові слова:** адміністративна відповідальність, кримінальна відповідальність, декларування недостовірної інформації, незаконне збагачення, суб'єкт декларування, декларація, перевірка декларацій, звільнення від відповідальності.*

Вступна частина.

Притягнення до відповідальності винних у корупційних правопорушеннях та правопорушеннях, пов'язаних із корупцією, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є важливою складовою боротьби з корупцією.

Посилення інституційної спроможності антикорупційних органів, притягнення до відповідальності топ-посадовців є вимогою Європейської Комісії на шляху відкриття 23, 24 переговорних розділів Кластера 1 «Основи процесу вступу до ЄС». Від успішного виконання зобов'язань України, зокрема щодо боротьби з корупцією, залежить відкриття наступних кластерів переговорної рамки і, відповідно, досягнення євроінтеграційної мети.

Варто відмітити, що досягненню спільних європейських антикорупційних стратегій присвячені пропозиції, представлені Європейською Комісією в Комунікації 3 травня 2023 р. щодо боротьби з корупцією в ЄС і в усьому світі, яка ознаменувала початок сучасного етапу історії антикорупційної політики ЄС. Антикорупційні пропозиції Європейської Комісії як проект нової Директиви про протидію корупції в ЄС¹

¹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on combating corruption, replacing Council Framework Decision 2003/568/JHA and the Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union and amending

передбачають: підвищення обізнаності про корупцію за допомогою інформаційних кампаній, досліджень та освітніх програм для зменшення корупційних ризиків і правопорушень; стандартизацію визначень кримінальних правопорушень, які переслідуються як корупційні, щоб включити до них не лише хабарництво, а й незаконне привласнення, зловживання впливом, зловживання службовим становищем, перешкоджання здійсненню правосуддя і незаконне збагачення, пов'язане з корупційними злочинами. Зокрема, пропонується: усі злочини, передбачені Конвенцією ООН проти корупції, визнати корупційними злочинами; *запровадити більш жорстку кримінальну відповідальність за корупційні правопорушення*, гармонізацію покарань, обтяжуючих та пом'якшуючих обставин в ЄС; тощо.

Основна частина.

Метою законопроекту є: «оновлення критеріїв кримінальної та адміністративної відповідальності у сфері декларування і незаконного збагачення; удосконалення порядку досудового розслідування правопорушень; автоматизація процедур Національного агентства з питань запобігання корупції, забезпечення повнішого та достовірного обміну даними між реєстрами, які використовуються для перевірки декларацій, усунення прогалин у правовому регулюванні щодо строків зберігання інформації в Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення».

З огляду на декларовану мету законопроекту, визначення порядку притягнення до адміністративної/кримінальної відповідальності у процесуальному законодавстві (до кримінальної відповідальності – виключно у Кримінальному процесуальному кодексі України (частина перша статті 1)), пропоновані «основні» зміни до Закону України «Про запобігання корупції», назва законопроекту є некоректною.

Змінами до Кримінального (далі – КК України), Кримінального процесуального (далі – КПК України) кодексів України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) збільшуються порогові значення розміру предмета правопорушення у статтях 366-2 і 368-5 КК України, статті 172-6 КУпАП, а також у статті 216 КПК України, що визначає підслідність Бюро економічної безпеки України. Проте, щодо такого збільшення і відмежування адміністративної (до 1000 прожиткових мінімумів) та кримінальної (від 1000 прожиткових мінімумів) відповідальності відсутнє належне обґрунтування.

Зміна норм закону про кримінальну, адміністративну відповідальність потребує ґрунтовного аналізу статистичних даних поширення таких випадків, судової практики застосування, а прогноз соціально-економічних та інших наслідків законодавчих змін має бути науково обґрунтованим. Без дотримання названих вимог некоректно стверджувати про неефективність чинних норм і наполягати на внесенні до них змін.

Пропонована в абзаці третьому примітки до статті 172-6 КУпАП межа «від 100 до 1000 прожиткових мінімумів» є надто великою, неспіврозмірною із санкціями цієї статті (найбільший штраф – 2500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі –НМДГ) за шкоду 3 млн грн).

Враховуючи класифікацію злочинів (стаття 12 КК України), зокрема на тяжкі (за які передбачено покарання у виді штрафу від 10 тис. НМДГ до 25 тис. НМДГ) та особливо тяжкі (штраф від 25 тис. НМДГ), а також роль Бюро економічної безпеки України як центрального органу виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави (частина перша статті 1 Закону України «Про Бюро економічної безпеки України»), обраний у законопроекті підхід щодо вищевказаних законодавчих змін видається алогічним і демотиваційним.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство, НАЗК) надає рекомендаційні роз'яснення, методичну та консультаційну допомогу з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів. Рекомендаційні роз'яснення, методичні рекомендації Національного агентства загального характеру розміщуються на офіційному вебсайті Національного агентства не пізніше наступного робочого дня після їх затвердження (абзац шостий частини дев'ятої статті 12 Закону).

Законом передбачені випадки персональних звернень до НАЗК за роз'ясненнями: у випадку наявності в особи, зазначеної у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка (частина п'ята статті 24 Закону); про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів (абзац другий частини третьої, частина п'ята статті 28 Закону).

Отже, законодавчо виділені два види роз'яснень: рекомендаційні й персонально обов'язкові². Відносно, наприклад, роз'яснень щодо конфлікту інтересів (стаття 28 Закону) НАЗК мають *загальні* покрокові роз'яснення³, відкриті для використання будь-якою особою (Методичні рекомендації⁴).

² Особливості звернення за роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://legalaid.gov.ua/wp-content/uploads/2020/03/osoblyvosti-zvernennya-za-roz-yasnennamy-do-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-z-pytan-nayavnosti-ta-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv.pdf>

³ Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. URL: <https://www.pfu.gov.ua/2163272-roz-yasnennya-natsionalnogo-agentstva-z-pytan-zapobigannya-koruptsiyi-u-sferi-zapobigannya-ta-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv/>

⁴ Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Categories/00/a7/00a7436f958b8a030a42c403bcc53b2708767ea9fe094fb1c9e7e99214c76937310259413.pdf>

У зв'язку з наведеним, виникає питання щодо пропонованого законопроектом доповнення частини дев'ятої статті 12 Закону стосовно «преюдиційності» роз'яснень НАЗК. Якщо роз'яснення мають загальний характер, то вони мають пряме застосування всіма заінтересованими особами. Якщо ж роз'яснення мають персональний характер, то логічно вони не можуть стосуватися іншої особи. Зокрема, виключно НАЗК є органом, компетентним надавати підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, що звільняє особу від відповідальності, якщо пізніше в таких діях буде встановлено конфлікт інтересів. Тобто це питання пов'язано з принципом персоніфікації відповідальності особи.

Підтримуючи ідею забезпечення НАЗК суб'єктам декларування автоматизованого завантаження до форми декларації відомостей про них та членів їхніх сімей (за відповідним податковим номером особи), які містяться в інформаційно-телекомунікаційних і довідкових системах, реєстрах, банках даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, у тому числі інформації з обмеженим доступом (зміни до частини восьмої статті 46, частини третьої статті 47 Закону в редакції законопроекту), слід вказати на нівелювання пропонованими приписами частини восьмої статті 46 Закону, згідно з якими декларант не перевіряє відомості, що автоматично підтягуються з відповідних реєстрів, персональної відповідальності декларанта за подану інформацію. Тим більше, що в першому реченні пропонованої редакції цієї норми вказано на те, що «відомості можуть бути уточнені та/або доповнені суб'єктом декларування».

Окрім того, створюється колізія між вказаною нормою, а також пропонованими положеннями частини четвертої статті 47 Закону і приписами абзацу другого частини третьої статті 47 Закону, згідно з якими декларант не звільняється від обов'язку зазначити в декларації всю відому йому інформацію, що *відсутня* та/або не відображена в інформаційно-телекомунікаційних і довідкових системах, реєстрах, банках даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування.

Відповідно до абзацу першого частини першої статті 51-3 Закону повна перевірка декларації полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення чи необґрунтованості активів і може проводитися у період здійснення суб'єктом декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, *а також* протягом трьох років після припинення такої діяльності. Національне агентство проводить повну перевірку декларації *на підставі* інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із медіа та інших джерел, про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей (абзац четвертий частини першої статті 51-3 Закону). Це загальні правила повної перевірки декларації службових осіб, *які займають/займали відповідальне та особливо відповідальне становище, які займають/займали посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків.*

Частина п'ята цієї статті регулює питання повторних повних перевірок декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище чи займали таке становище три роки назад. Пропонованою редакцією частини п'ятої статті 51-3 Закону, згідно з якою повторна повна перевірка здійснюється лише у випадках встановлення вироком суду в кримінальному провадженні, що набрав законної сили, фактів, що свідчать про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей щодо об'єкта декларування, що раніше перевірявся, обмежуються джерела інформації НАЗК, вказані в абзаці четвертому частини першої цієї статті, і фактично виключається можливість здійснення такої перевірки відносно чинних посадовців. Також ситуація, коли є вирок суду, і особу звільнили з посади, тобто вона припинила діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а пропонується лише один рік для можливої повторної перевірки, – не узгоджується із трирічним терміном, що встановлюється в частині першій статті 51-3 Закону.

Перше речення частини шостої статті 51-3 Закону в редакції законопроекту, в якому теж вказується на повну перевірку суб'єкта декларування та членів його сім'ї виключно за період здійснення ним діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та *протягом одного року* після припинення такої діяльності, не корелюється з абзацом першим частини першої цієї статті.

У пункті 2-19 Прикінцевих положень Закону пропонується: «Установити, що суб'єкт декларування звільняється від відповідальності за неповноту зазначення відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за 2024 рік у разі незабезпечення Національним агентством з питань запобігання корупції вимог частини третьої статті 47 цього Закону щодо автоматизованого завантаження відомостей до форми декларації». У зв'язку з такою пропозицією слід наголосити, що особи, зазначені в пункті 1, підпунктах «а», «в»–«г» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному вебсайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством (частина перша статті 45 Закону). Тобто декларація за 2024 рік за загальним правилом мала бути подана до 01.04.2025 року, за виключенням деяких випадків. Виникає питання, яким чином Національне агентство може забезпечити суб'єктам декларування, які вже подали декларації за 2024 рік, автоматизоване завантаження до форми декларації відомостей про них та членів їхніх сімей, які містяться в інформаційно-телекомунікаційних і довідкових системах, реєстрах, банках даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування. Забезпечення доступу до відомостей, необхідних суб'єкту декларування, і забезпечення автоматизованого завантаження цих відомостей до форми декларації не є тотожними діями в контексті програмного забезпечення.

До того ж, оновлення програмного забезпечення для заповнення декларацій потребує додаткового фінансування. Проте, всупереч частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України необхідне фінансово-економічне обґрунтування до законопроекту не додається.

Висновок.

Пропоновані обмеження і заборони в діяльності НАЗК, підвищення порогових значень розміру предмета правопорушення для притягнення до кримінальної відповідальності не сприятимуть посиленню боротьби з корупцією та виконанню рекомендацій Європейської Комісії.

*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.*