

**Інформаційна довідка
щодо проєкту 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. № 15501 від 10.08.2026)***

***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 проєкті Закону України (реєстр. № 15501 від 10.08.2026) (далі – законопроєкт).*

Розглядається відповідність законопроєкту основоположним засадам правотворчої діяльності, актам права Європейського Союзу (acquis ЄС), нормам чинного адміністративно-деліктного та кримінального законодавства, законам 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 дослідження виявлено ризики, які в подальшому можуть перешкоджати належній реалізації законопроєкту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети щодо захисту зазначених осіб та приведення національного законодавства у відповідність із нормами права ЄС (acquis ЄС), що регулюють боротьбу з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму.

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

Вступ

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 прогресу України в межах пакета розширення ЄС 2024 року, визначено необхідність виконання умов, установлених Європейською платіжною радою (EPC) 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), зокрема у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Пунктом 87 Плану заходів із виконання зазначених рекомендацій Європейської Комісії, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28.03.2025 № 300-р, передбачено підготовку проєктів нормативно-правових актів з метою впровадження змін до законодавства, необхідних для подання до EPC офіційної заявки щодо приєднання України до SEPA.

Наразі у Верховній Раді України розглядається проєкт 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. № 14327-д від 06.04.2026) (далі – законопроєкт № 14327-д).

Положення законопроєкту № 14327-д враховують вимоги Директиви (ЄС) 2015/849 Європейського Парламенту та Ради 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), а також Директиви (ЄС) 2019/1937 Європейського Парламенту та Ради 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 належний юридичний захист працівників та інших осіб, що здійснюють внутрішнє повідомлення (тобто повідомлення керівництву підприємства) або 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.

Вищевикладене обумовило необхідність підготовки досліджуваного законопроєкту, змістовно пов'язаного із законопроєктом № 14327-д.

Основна частина

У законопроекті досягнення проголошеної мети пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Зокрема, пропонується запровадити адміністративну відповідальність 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», а також за незаконне розголошення або використання в інший спосіб інформації про викривача у зазначеній сфері.

Аналогічним чином пропонується встановити кримінальну відповідальність за незаконне звільнення працівника з роботи у зв'язку з поданням ним суб'єктам, уповноваженим здійснювати фінансовий моніторинг, інформації про порушення вимог законодавства щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

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

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 правилам техніки нормопроєктування та вимогам щодо правової визначеності, ясності й доступності для розуміння нормативно-правового акта, установленим статтею 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» (далі – Закон). Немоżliвість 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», які містять визначення та докладний перелік таких суб'єктів.

Аналогічним чином не узгоджується з вимогами правової визначеності закону й 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 впливу 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.

Окрім того, у законопроекті відсутні роз'яснення таких вузькоспеціальних термінів, що застосовуються у ньому, як *«фінансовий моніторинг»*, *«суб'єкт первинного фінансового моніторингу»*, *«суб'єкт державного фінансового моніторингу»*. Те ж саме стосується *«викривача у сфері запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»*. Його визначення теж відсутнє, попри те, що правовий захист такого викривача проголошено основною метою досліджуваного законопроекту.

Згідно з положеннями статей 34, 35 Закону терміни, що вживаються в тексті нормативно-правового акта, повинні бути однозначними та зрозумілими. При формулюванні норм права терміни, що позначають вузькоспеціальні поняття, підлягають обмеженому використанню, крім випадків використання їх у сферах правового регулювання, в яких вони є професійно необхідними (з обов'язковим їх визначенням).

З метою забезпечення правової визначеності норми закону доцільно окремо надати роз'яснення цих термінів у примітках до згаданих статей або зробити відповідні посилання на положення вищеназваного галузевого закону, які містять такі роз'яснення.

Недотримання зазначених вимог у подальшому призводитиме до того, що відповідні рішення уповноважених органів про накладення адміністративних стягнень або призначення кримінальних покарань можуть бути оскаржені та скасовані в судовому порядку. Це безумовно перешкоджатиме досягненню основної мети законопроекту – встановленню відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Законопроект має євроінтеграційний характер та загалом враховує вимоги вищезгаданих директив (ЄС) 2015/849 та (ЄС) 2019/1937. Проте, пропоновані у законопроекті приписи не повною мірою узгоджуються із закріпленими у цих директивах принципами ефективності й пропорційності санкцій та заходів, що мають застосовуватися за недотримання їх положень. Внаслідок цього відповідальність за передбачені у них діяння має бути диференційована залежно від змісту та характеру порушень прав викривачів або інших осіб, які повідомляють уповноваженим органам про факти відмивання грошей, фінансування тероризму тощо.

Тому вбачається, що запобігання вказаних ризиків і забезпеченню ефективної реалізації законопроекту сприятиме запровадження у ньому 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 фінансуванню тероризму¹.

Значна частина таких заборонених дій стосується насамперед порушень трудових прав цих осіб. Серед них, окрім незаконного звільнення: відсторонення чи пониження у посаді; не продовження або дострокове розірвання тимчасового трудового договору без законних на те підстав; зменшення розміру заробітної плати; передача повноважень; зміна місця роботи; негативна оцінка роботи; неможливість працевлаштування; примус, залякування, переслідування або остракізм; дискримінація, не вигідне або несправедливе ставлення 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) 2015/849², таких як: 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.

Отже, вищезазначені положення досліджуваного законопроекту не повною мірою відповідають установленим Законом правилам техніки нормопроєктування щодо 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 його мети щодо приведення національного законодавства у відповідність до стандартів права ЄС (*acquis* ЄС), впровадження адміністративної та кримінальної відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Як зазначається в пояснювальній записці, реалізація законопроекту не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КУпАП новими нормами щодо застосування адміністративних стягнень у виді штрафів у значних розмірах. Внаслідок цього їх реалізація матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до їх збільшення від надходження сум штрафів у разі їх застосування. Незважаючи на це, всупереч

¹ Directive (EU) 2019/1937 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1937/oj/eng>

² Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EU of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32015L0849>

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

Законопроект «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. № 15501 від 10.08.2026) на сьогодні має актуальне значення. Він спрямований на приведення національного законодавства у відповідність з нормами права ЄС (*acquis* ЄС), що регулюють боротьбу з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму. Водночас окремі його положення містять певні наведені вище ризики, які можуть ускладнити ефективну реалізацію законопроекту та перешкоджати досягненню його мети, внаслідок чого потребують уточнення.

Проведений аналіз свідчить про доцільність додаткового узгодження запропонованої моделі адміністративної та кримінальної відповідальності з європейськими принципами пропорційності й диференціації притягнення до відповідальності за порушення прав викривачів у вищезазначеній сфері.

Аналіз законодавства держав-членів ЄС та держав – кандидатів у члени ЄС свідчить про поширеність комплексного підходу до захисту викривачів, у тому числі осіб, які повідомляють про порушення у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Такий підхід передбачає не лише встановлення санкцій за звільнення, переслідування чи інші форми репресій щодо викривачів, а й створення безпечних каналів повідомлення, гарантування конфіденційності, забезпечення ефективних засобів правового захисту, можливості поновлення порушених прав та компенсації завданої шкоди. У законодавстві держав – кандидатів у члени ЄС, зокрема Молдови³, Чорногорії⁴, Північної Македонії⁵, простежується тенденція* до формування загального інституту захисту викривачів із урахуванням спеціальних гарантій для сфер підвищеного ризику, зокрема фінансового сектору та AML/CFT. Водночас законодавство ЄС не вимагає встановлення саме кримінальної відповідальності за репресії щодо викривачів, залишаючи державам можливість визначати належний вид санкцій за умови їх ефективності, пропорційності та стримувального характеру. У цьому контексті запропоновані законопроектом № 15501 заходи загалом відповідають європейському напрямку

³ Enhanced protection for whistleblowers, aligned with EU standards. URL: <https://www.justice.gov.md/en/content/enhanced-protection-whistleblowers-aligned-eu-standards>

⁴ Law on whistleblower protection. URL: <https://invero.me/montenegro/legislation/zakon-o-zastiti-zvizardaca--doc5a8f20f7>

⁵ Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: North Macedonia. URL: https://www.oecd.org/en/publications/western-balkans-competitiveness-outlook-2024-north-macedonia_8207326d-en/full-report/component-11.htm

*Дослідницькою службою може бути підготовлена аналітична записка з питань порівняльного законодавства щодо розглядуваних питань.

правового регулювання, однак доцільним видається їх поєднання із ширшим комплексом гарантій захисту викривачів та чіткішим визначенням форм репресій, за які може наставати відповідальність.

*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.*