

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та деякі інші правопорушення»

1. Мета

Метою прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та деякі інші правопорушення» (далі – законопроект) є вдосконалення законодавчих положень провадження у справах про адміністративні правопорушення, підвищення ефективності протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, та деяким іншим правопорушенням.

2. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Законопроект розроблено на виконання підпункту 1 підпункту 4.2.2 пункту 4.2 розділу 4 Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, затвердженої Законом України від 20.06.2022 № 2322-IX, підпункту 3.2.2.1.1 додатка 2 до Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 № 220, кроку 105 плану пріоритетних дій Уряду на 2021 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.03.2021 № 276-р., пункту 16 Плану заходів щодо запобігання зловживанню надмірним впливом особами, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.11.2021 № 1582-р.

Проблеми, які потребують розв'язання і детермінують необхідність прийняття законопроекту, значною мірою ідентифіковані у підготовленій Національним агентством з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році¹ (далі – Національна доповідь) та зводяться до такого.

По-перше, у 2020 році частка справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, які закриваються через малозначність, зросла до показника 21% (+7% до показника 2019 року). За підрахунками Національного агентства вказана тенденція набула розвитку й у 2021 році, упродовж якого частка вказаної підстави звільнення у зазначеній категорії справ становила вже 32%, тобто +11% до показника 2020 року і +18% до показника 2019 року.

¹ Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році/ Національне агентство з питань запобігання корупції// Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/06/NAZK_Nats.dopovid_15_06.pdf.



Водночас більшість таких правопорушень «апріорі» не можуть бути малозначними.

Зазначене зумовлює необхідність виключення правопорушень, пов'язаних з корупцією, з числа тих, за які особа може бути звільнена від адміністративної відповідальності за малозначністю¹.

По-друге, складення протоколу та збирання інших доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, характеризуються найвищим ступенем складності та вимагає значного часу.

Зазначене, а також свідоме затягування строків розгляду справи особою, щодо якої складено відповідний протокол, може використовуватися як спосіб уникнення адміністративної відповідальності, що істотно знижує її превентивний ефект.

Так, за підрахунками Національного агентства, до основних причин закриття справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, належить закінчення строків накладення адміністративного стягнення (у 2018 році – 41%, у 2019 році – 51%, у 2020 році – 43%, у 2021 році – 31%, у 2022 році – 52%).

Значно більший відсоток закриття справ за вказаною підставою зафіксовано щодо правопорушень, передбачених статтями 212⁻¹⁵, 212⁻²¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): у 2018 році – 69,3%, у 2019 році – 61,7%, у 2020 році – 66,2% (із загальної кількості закритих). Попри істотне зменшення частки цієї підстави у 2021 році, вона посідає друге місце за кількістю закритих справ (39%) після такої підстави, як відсутність події або складу адміністративного правопорушення (42%). У 2022 році за вказаними статтями було розглянуто значно менше справ щодо осіб, ніж в попередні роки (97 осіб проти 281 у 2021 році), водночас закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення є основною підставою, становлячи 67,8%.

Зазначена проблема може бути вирішена шляхом виключення норми про обмеження строків накладення стягнення за відповідні правопорушення шістьма місяцями з моменту їх виявлення (частина четверта статті 38 КУпАП), а також відповідного доповнення норми про зупинення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (частина четверта статті 277 КУпАП).

По-третє, складення протоколів про адміністративні правопорушення є стадією провадження у справі, від якості здійснення якої переважно залежить законність рішення, що приймає суб'єкт, уповноважений на розгляд справи.

На сьогодні у статті 254 КУпАП визначено, що момент виявлення особи, яка вчинила правопорушення, є юридичним фактом, який породжує перебіг

¹ Враховуючи спорідненість між так званими «класичними» адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією (статті 172⁻⁴ – 172⁻⁹ КУпАП), та адміністративними правопорушеннями, які стосуються фінансування та фінансової звітності політичних партій (статті 212⁻¹⁵, 212⁻²¹ КУпАП), на думку Національного агентства, доцільним є поширення на останні передбачених законопроектом змін щодо процедури притягнення до адміністративної відповідальності.

двадцятичотиригодинного строку, упродовж якого уповноважена особа має право скласти відповідний протокол.

Згідно з пунктом 1 частини першої статті 255 КУпАП уповноважені посадові особи Національного агентства мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172⁴ – 172⁹ цього Кодексу, лише щодо службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Відповідно до абзацу третього частини сьомої статті 12 Закону в разі виявлення ознак іншого пов'язаного з корупцією правопорушення (у тому числі за ознакою суб'єкта) Національне агентство затверджує обґрунтований висновок та надсилає його іншим спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

Отже, з моменту виявлення Національним агентством особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, на такі кроки, як підготовка обґрунтованого висновку, надсилання його іншому спеціально уповноваженому суб'єкту, оцінка цим суб'єктом наявних у висновку ознак та складення на цій підставі протоколу про адміністративне правопорушення законодавством, передбачено усього 24 години.

За вказаних обставин якісне складення протоколів іншими уповноваженими суб'єктами фактично унеможлиблюється, що не сприяє реалізації принципу невідворотності юридичної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

На підставі зазначеного пропонується вважати юридичним фактом, що «запускає» перебіг добового строку складення протоколу, не момент виявлення особи, а момент встановлення всіх ознак складу адміністративного правопорушення.

По-четверте, на сьогодні існує практика повернення судами протоколів про адміністративні правопорушення для їх доопрацювання особам, які їх склали.

Так, наприклад, за даними Національного агентства, частка повернутих справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, становила 13% у 2018 році, 10% у 2019 році та 6% у 2020 та 2021 роках.

Водночас слід зауважити, що КУпАП не містить вичерпного переліку підстав, порядку такого повернення, строків та порядку доопрацювання протоколів, що може бути розцінено як корупціогенний фактор.

Неврегульованість вказаних питань може використовуватися як спосіб затягування розгляду справ будь-яких категорій з метою уникнення юридичної відповідальності.

Вказані обставини зумовлюють необхідність доповнення КУпАП нормою, якою будуть врегульовані питання повернення протоколу про адміністративне правопорушення для доопрацювання (належного оформлення).

По-п'яте, згідно зі статтею 129 Конституції України до основних засад судочинства належать змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Водночас на сьогодні однією із системних проблем чинного КУпАП є відсутність у ньому положень, які б регулювали право особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, брати участь у розгляді справи.

Відповідно, вказана особа позбавлена можливості доводити перед судом переконливість зібраних нею доказів, а участь прокурора є обов'язковою лише при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172⁻⁴ – 172⁻⁹, 172⁻⁹⁻² цього Кодексу.

При цьому в разі необхідності отримати від особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, додаткові пояснення суд може її викликати лише як свідка, що призводить до змішування процесуальних статусів, коли одна і та сама особа в одному провадженні має два різних статуси.

Додатково слід зазначити, що відсутність законодавчого закріплення права такої особи оскаржувати постанову судді у відповідній справі істотно послаблює дієвість принципу забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією, та знижує потенційний стримувальний ефект такої відповідальності для всіх суб'єктів правовідносин.

Зазначені обставини зумовлюють необхідність доповнення КУпАП нормою, якою визначатимуться права особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, як учасника провадження у справі, а також унесення змін до деяких статей цього Кодексу у зв'язку із наділенням цієї особи правом апеляційного оскарження постанови у справі.

По-шосте, згідно з абзацом другим частини першої статті 51⁻³ Закону обов'язковій повній перевірці підлягають декларації службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджує Національне агентство.

Водночас на сьогодні у статті 255 КУпАП передбачено повноваження Національного агентства щодо складення протоколів лише щодо службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Потреба у взаємному узгодженні положень КУпАП і Закону зумовлює необхідність надання посадовим особам Національного агентства права складати відповідні протоколи щодо суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків.

Крім того, враховуючи особливості визначеного Національним агентством порядку організації та здійснення заходів, передбачених розділом VII Закону, щодо осіб, вказаних у статті 52⁻¹ цього Закону, існує необхідність наділити правом складати щодо них протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, саме Національне агентство.

Реалізація вказаної пропозиції, серед іншого, сприятиме звуженню кола осіб, яким розкриватиметься інформація про осіб, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності.

З урахуванням зазначених обставин потребує відповідного уточнення абзац другий пункту 1 частини першої статті 255 КУпАП, яким на сьогодні передбачено право уповноважених посадових осіб органів Національної поліції складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

По-сьоме, особливий статус суб'єктів правопорушень, пов'язаних з корупцією, на складання протоколів щодо яких пропонується уповноважити Національне агентство, зумовлює ризики здійснення політичного та адміністративного тиску на суддів місцевих загальних судів.

Аналогічна проблема стосується й осіб, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, та осіб, які припинили таку діяльність.

З огляду на зазначені обставини, а також враховуючи наявні гарантії незалежності та спеціалізацію Вищого антикорупційного суду, існує потреба у наділенні його повноваженнями з розгляду найскладніших справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а також справ про правопорушення, передбачені статтями 212⁻¹⁵, 212⁻²¹ КУпАП.

Вказане зумовлює необхідність унесення відповідних змін до КУпАП (доповнення новою статтею 219⁻¹, технічні зміни до статей 221, 246, 257, 276) та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» (передбачаються окремим законопроектом).

При цьому також необхідно враховувати, що Законом України від 12.05.2022 № 2257-IX на Вищий антикорупційний суд покладено повноваження із здійснення правосуддя у справах про застосування санкції, передбаченої пунктом 1-1 частини першої статті 4 Закону України «Про санкції», у порядку адміністративного судочинства.

Задля недопущення перевантаження суддів цього суду необхідно передбачити відтермінування введення в дію положень законопроекту, які стосуються здійснення цим судом розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені до його підсудності.

По-восьме, згідно з частинами дев'ятою, десятою статті 17 Закону України «Про політичні партії в Україні» політична партія зобов'язана періодично подавати у визначених Національним агентством формі та порядку звіт про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру шляхом його заповнення на відповідному офіційному вебсайті.

Відповідальність за порушення встановленого порядку або строків подання вказаного звіту або подання його з порушенням встановлених вимог щодо оформлення передбачена статтею 212⁻²¹ КУпАП.

Аналіз правозастосовної практики свідчить, що на сьогодні значна кількість судів закриває адміністративні справи за цією статтею на підставі того, що суб'єктом відповідальності за порушення порядку подання звіту, на думку суддів, є саме політична партія, а не її керівник чи уповноважена особа.

Так, за даними Національного агентства, упродовж 2020 року суди закрили 35 проваджень за цією підставою. У I півріччі 2021 року тенденція залишилася незмінною: суди закрили 16 справ зазначеної категорії на підставі неузгодженості питання про суб'єкта правопорушення, передбаченого статтею 212⁻²¹ КУпАП.

Зазначена проблема зумовлює необхідність унесення змін до статті 212⁻²¹ КУпАП, спрямованих на уточнення суб'єктного складу правопорушення, передбаченого цією статтею.

3. Основні положення проекту акта

Законопроект спрямований на вдосконалення процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності за пов'язані з корупцією правопорушення, а також за правопорушення у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності, зокрема, шляхом:

- встановлення заборони на звільнення від адміністративної відповідальності за такі правопорушення у зв'язку з малозначністю;

- наділення уповноважених посадових осіб Національного агентства правом складення протоколів про адміністративні правопорушення вказаної категорії, в разі їх учинення особами, зазначеними у примітці до статті 51⁻³ та частині першій статті 52⁻¹ Закону, а також суб'єктами декларування, які займають посади, пов'язані з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків;

- забезпечення розгляду Вищим антикорупційним судом справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172⁻⁴—172⁻⁹ цього Кодексу, якщо протоколи про такі правопорушення складені уповноваженими на те посадовими особами Національного агентства з питань запобігання корупції, а також справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 212⁻¹⁵, 212⁻²¹ цього Кодексу.

- скасування прив'язки строків накладення стягнень за вчинення таких правопорушень до дня їх виявлення.

Крім цього, законопроектом передбачено низку змін до КУпАП, які стосуються окремих його системних вад, зокрема:

- врегулювання питань підстав та порядку повернення судом протоколів для доопрацювання (належного оформлення);

- надання особі, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, статусу учасника судового процесу, зокрема, шляхом наділення повноваженням щодо апеляційного оскарження рішень судів, прийнятих у справах за складеним такою особою протоколом.

Реалізація зазначених пропозицій передбачається шляхом:

- унесення змін до статей 22, 38, 221, 246, 254, 255, 257, 268, 276, 277, 278, 287, 294 КУпАП;

- викладення в новій редакції статті 212⁻²¹ КУпАП;

- доповнення КУпАП статтями 219⁻¹, 268⁻¹, 278⁻¹.

Законопроектом передбачається відтермінування введення в дію його положень, які стосуються здійснення Вищим антикорупційним судом розгляду підсудних йому справ про адміністративні правопорушення, а також вирішується питання щодо подальшого розгляду справ, які на вказаний момент перебуватимуть на розгляді в інших судах.

4. Правові аспекти

Правовими підставами розроблення законопроекту є Конституція України та Закон України «Про запобігання корупції».

У сфері суспільних відносин, яка є предметом правового регулювання законопроекту, діють КУпАП, акти Кабінету Міністрів України та відомчі нормативно-правові акти, які стосуються порядку складення протоколів та інших питань провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Законопроект нерозривно пов'язаний із проектом Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення процедури притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та деякі інші правопорушення»; ці законопроекти мають набрати чинності одночасно.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація законопроекту не вплине на надходження та витрати державного та/або місцевих бюджетів.

6. Позиція заінтересованих сторін

Законопроект не потребує проведення публічних консультацій, не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку, соціально-трудова сфери, прав осіб з інвалідністю, функціонування і застосування української мови як державної.

Законопроект не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності.

7. Оцінка відповідності

Законопроект стосується прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, та не суперечить положенням статті 6 (Право на справедливий суд) цієї Конвенції.

У законопроекті немає положень, що:

- впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- містять ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- створюють підстави для дискримінації.

Законопроект відповідає цілям Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), якою передбачено боротьбу з корупцією (статті 14, 22 розділу III «Юстиція, свобода, безпека» Угоди про асоціацію).

Крім того, прийняття законопроекту сприятиме виконанню завдань, зазначених у пункті 59 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106.

З урахуванням пункту 3 § 70 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, немає переліку законів, прийняття або перегляд яких необхідно здійснити для реалізації положень законопроекту.

8. Прогноз результатів

Реалізація закону сприятиме реальному впровадженню принципу невідворотності юридичної відповідальності за пов'язані з корупцією та деякі інші адміністративні правопорушення.

Критерієм оцінювання ефективності реалізації закону може вважатися зменшення частки справ про адміністративні правопорушення, провадження у яких закриваються у зв'язку із звільненням особи від відповідальності за малозначністю, закінченням строків накладення адміністративного стягнення.

Вказані зміни у правозастосуванні нададуть можливість досягти мети запобігання вчиненню нових адміністративних правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Реалізація законопроекту не впливатиме на ринкове середовище, забезпечення захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян і держави; розвиток регіонів, підвищення чи зниження спроможності територіальних громад; ринок праці, рівень зайнятості населення; громадське здоров'я, покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп; екологію та навколишнє природне середовище, обсяг природних ресурсів, рівень забруднення атмосферного повітря, води, земель, зокрема забруднення утвореними відходами, інші суспільні відносини.

**Голова Національного агентства
з питань запобігання корупції**

Олександр НОВІКОВ

« _____ » _____ 2023 р.