



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 2828 від 31.01.2020
Народні депутати України
Г. Третякова та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення обмежень в оплаті праці та відпусток осіб, які займають політичні посади, і відповідальності за отримання ними доходів не за основним місцем роботи»

Поданий законопроект розроблено, як це зазначено у пояснювальній записці до нього, з метою комплексного вирішення проблеми існування постійного конфлікту між особистими фінансовими інтересами осіб, що займають політичні посади, та інтересами публічної служби.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується: 1) внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції», якими визначити категорію осіб, які займають політичні посади, та встановити для них додаткові обмеження, що полягають у забороні отримувати доходи від оплачуваної діяльності не за основним місцем роботи, доходи від реалізації майнових прав інтелектуальної власності (у випадку, якщо вони перевищуватимуть 200 мінімальних заробітних плат на рік з одного джерела), дивіденди (від компанії, у якій політик володіє істотною участю), роялті, благодійну допомогу, матеріальну допомогу, виграші, призи. У разі нарахування або отримання вказаних доходів на користь осіб, які займають політичні посади, ці особи зобов'язані перерахувати їх на користь Державного бюджету України та поінформувати про факт надходження цих доходів Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство), яке здійснюватиме моніторинг і контроль виконання цього припису (зміни до ч. 1 ст. 1, нова ст. 25-1 вказаного Закону); 2) встановити адміністративну відповідальність за порушення особою, яка займає політичну посаду, встановлених законом обмежень щодо отримання доходів не за основним місцем роботи, визначених ст. 25-1 Закону України «Про запобігання корупції» (нова ст. 172-4-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення; далі – КУпАП); 3) внести зміни до законів України «Про статус народного депутата України» і «Про Кабінет Міністрів України» для того, аби на рівні закону врегулювати окремі питання оплати праці, а також тривалість відпусток для осіб, що займають політичні посади.

Законопроект на момент його внесення до Верховної Ради України не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-IX.

Головне управління, розглянувши поданий проект, вважає за доцільне висловити щодо його змісту наступні зауваження.

1. У новій ст. 25-1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) встановлюється заборона на отримання окремих видів доходів особами, які займають політичні посади. До осіб, що займають політичні посади, пропонується віднести Президента України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, заступників міністрів, Голову Верховної Ради України, заступників Голови Верховної Ради України, народних депутатів України (див. зміни до ст. 1 Закону). Зокрема, поданим проектом пропонується встановити, що «особам, які займають політичні посади, забороняється отримувати: 1) доходи від оплачуваної діяльності не за основним місцем роботи (крім викладацької, наукової і творчої діяльності); 2) доходи від реалізації майнових прав інтелектуальної власності, розмір яких, отриманий з одного джерела протягом одного року, перевищує 200 мінімальних заробітних плат, встановлених на 1 січня цього року; 3) дивіденди, які виплачуються юридичною особою, в якій особа, яка займає політичну посаду, володіє істотною участю; 4) роялті, благодійну допомогу, матеріальну допомогу, виграші, призи» (ч. 1 нової ст. 25-1 Закону).

У цьому контексті звертаємо увагу, що Конституцією України встановлено низку обмежень щодо несумісності посади Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 103 Конституції України «Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку». У ст. 78 Конституції України встановлено, що: «Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку» (ч. 2); «вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом» (ч. 3); «у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України» (ч. 4). Згідно зі ст. 120 Конституції України «члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади

не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку».

Встановлення заборони на отримання доходів від оплачуваної діяльності не за основним місцем роботи (крім викладацької, наукової і творчої діяльності) (п. 1 ч. 1 ст. 25-1 Закону у редакції проекту) не викликає заперечень з огляду на те, що вищенаведені приписи Конституції України встановлюють заборону «займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю» для Президента України та парламентарів, «суміщати свою службову діяльність з іншою роботою» для членів Уряду. Вказані конституційні приписи відтворені й у чинному п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону, відповідно до якого особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (до таких осіб у проекті відносяться й відповідні особи, які займають політичні посади), забороняється займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Разом з тим, заборона на отримання доходів, передбачених у п. п. 2 – 4 ч. 1 ст. 25-1 Закону (у редакції проекту), на наш погляд, не узгоджується з обмеженнями, які встановлені у ст. ст. 78, 103 та 120 Конституції України. *Адже у наведених приписах Конституції України встановлюються обмеження щодо видів оплачуваної діяльності, а не щодо видів доходів.* На наш погляд, принаймні дискусійним є визначення у Законі роялті, благодійної допомоги, виграшу, призу чи доходу від реалізації майнових прав інтелектуальної власності як видів оплачуваної діяльності. Так, відкритим залишається питання правомірності встановлення заборони отримання особою, яка займає політичну посаду, наприклад, роялті в якості винагороди за надання права на користування авторським правом такої особи на власний науковий твір, особливо, якщо відповідній уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування особі згідно з вимогами чинного законодавства дозволяється займатися викладацькою, науковою і творчою діяльністю.

Пропозиція щодо встановлення заборон стосовно отримання окремих видів доходів особами, які обіймають політичні посади, очевидно, зумовлена спробами останніх приховати реальні джерела власних доходів з використанням фіктивних відомостей щодо їх отримання. У зв'язку з цим вважаємо, що розв'язання цієї проблеми полягає в площині доведення фіктивності інформації щодо джерел доходів, а не в площині встановлення недостатньо обґрунтованих заборон. Варто також зауважити, що встановлення окремих заборон межує з обмеженням конституційних прав громадян розпоряджатись своєю власністю. Зокрема, у ст. 41 Конституції України встановлено, що «кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності».

2. Відповідно до ч. 3 нової ст. 25-1 Закону виконання умов щодо здійснення перерахунку одержаних особами, які займають політичні посади, відповідних доходів та інформування Національного агентства, є підставою для звільнення таких осіб від адміністративної відповідальності, встановленої ст. 172-4-1 КУпАП. Однак визначення вказаних передумов для звільнення від адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо отримання доходів не за основним місцем роботи у Законі є юридично некоректним. У даному випадку правильним було б викладення певних передумов для звільнення від адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені ст. 172-4-1 КУпАП (у редакції проекту), або в окремій частині вказаної статті (див., наприклад, ч. 2 ст. 44 КУпАП), або у примітці до вказаної статті (див., наприклад, примітку до ст. 124 КУпАП).

3. У новому приписі ч. 1 ст. 1 Закону встановлено перелік осіб, посади яких віднесені до політичних. При цьому, у згаданому переліку окремо зазначені посади Голови Верховної Ради України, заступників голови Верховної Ради України та народних депутатів. З огляду на те, що Голова Верховної Ради України та його заступники також є народними депутатами, а обмеження встановлені у новій ст. 25-1 згаданого Закону не залежать від посади, яку народний депутат України обіймає у парламенті, вважаємо, що у відповідному переліку вказівка на посаду народного депутата у парламенті є недоцільною.

4. У проекті запропоновано доповнити КУпАП новою статтею 172-4-1, у якій встановити адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо отримання доходів не за основним місцем роботи. Така пропозиція, на наш погляд, є дещо сумнівною з огляду на таке.

4.1. Звертаємо увагу, що чинним КУпАП вже передбачена відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття *іншою оплачуваною діяльністю* (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (див. ч. ч. 1, 3 ст. 172-4). Враховуючи те, що отримання доходу від «незаконного суміщення» нерозривно пов'язане із таким суміщенням видів діяльності вважаємо, що пропоновані у новій ст. 172-4-1 КУпАП діяння повністю охоплюються чинною ст. 172-4 цього Кодексу.

4.2. Пропозиція встановити адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо отримання доходів не за основним місцем роботи мала б бути поєднана з пропозицією вирішення питання щодо органу, уповноваженого складати адміністративні протоколи, а також розглядати вказану категорію справ. Однак відповідні зміни у проекті відсутні.

4.3. Звертаємо увагу, що 11 червня 2020 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення процедури внесення змін» від 19.05.2020 № 619-IX (далі – Закон № 619-IX), яким внесено зміни до КУпАП. Зокрема, відповідно до ч. 4 ст. 2 КУпАП (у редакції Закону № 619-IX) «зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та інших законів України, що встановлюють

адміністративну відповідальність, та/або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та/або до кримінального процесуального законодавства України». Таким чином, законопроект потребує суттєвого доопрацювання в частині змін до КУпАП, адже такі зміни мають бути подані в окремому проекті закону.

5. У проекті пропонується зменшити тривалість відпустки для народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України та їх заступників до 24 календарних днів (див. зміни до законів України «Про статус народного депутата України» та «Про Кабінет Міністрів України»). У цьому зв'язку зауважимо, що така пропозиція несе ризик звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод громадян, чим порушується ст. 22 Конституції України. На нашу думку, перегляд термінів відпусток може бути розглянуто за умови її впровадження лише з наступної каденції Верховної Ради України чи призначення Кабінету Міністрів України.

Запровадження запропонованих змін щодо оплати праці народних депутатів України та членів Кабінету Міністрів України через вибіркове встановлення розмірів посадових окладів та інших складових заробітної плати працівників різних державних органів та установ зберігає тенденцію останніх років стосовно неузгодженості підходів при визначенні умов оплати праці, яка призвела до порушення системності та значних диспропорцій у заробітних платах в межах єдиного державного сектору. З огляду на зазначене, вбачається доцільним перегляд усього механізму фінансування фонду оплати праці з державного бюджету з метою застосування єдиного і співрозмірного визначення розмірів заробітної плати, в т. ч. в межах системи органів державної влади.

6. Законопроект також містить окремі техніко-юридичні недоліки.

6.1. У проекті пропонується внести зміни до Закону, зокрема «частину першу статті 1 *після абзацу сьомого* доповнити новим абзацом такого змісту: «особи, які займають політичні посади – Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, заступники міністрів, Голова Верховної Ради України, заступники Голови Верховної Ради України, народні депутати України;».

По-перше, звертаємо увагу, що відповідно до приписів ч. 1 ст. 88 Конституції України «Верховна Рада України обирає із свого складу Голову Верховної Ради України, *Першого заступника* і заступника Голови Верховної Ради України та відкликає їх з цих посад». Проте, у законопроекті про посаду Першого заступника Голови Верховної Ради не йдеться.

По-друге, виходячи зі змісту ч. 1 ст. 1 Закону, у проекті має йтися про доповнення ч. 1 ст. 1 Закону новим абзацом «*після абзацу восьмого*», а не «*після абзацу сьомого*» (як це пропонується у законопроекті). Аналогічне зауваження також стосується примітки до ст. 172-4-1 КУпАП (у редакції проекту).

6.2. Відповідно до пп. 2 п. 2 розділу I законопроекту ч. 1 ст. 11 Закону доповнюється п. 6-1 такого змісту: «здійснення моніторингу та контролю за виконанням особами, які займають політичні посади, обмежень щодо отримання доходів не за основним місцем роботи». Однак у зв'язку

з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» від 15.12.2020 № 1079-IX чинна ч. 1 ст. 11 Закону вже містить п. 6-1.

6.3. У примітці до ст. 172-4-1 КУпАП (у редакції проекту) зазначено, що «суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у абз. 8 п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». Однак, ч. 1 ст. 1 вказаного Закону поділяється на низку абзаців, з яких тільки абз. 16 містить декілька пунктів «а» та «б». Запропоновані проектом зміни до ч. 1 ст. 1 Закону також не передбачають наявності такого структурного елементу ч. 1 цієї статті, як пункти.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Є. Корнієнко, О. Мельник, Л. Демчук



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/283418 від 10.09.2021



637686