

ВИСНОВОК

Національного агентства з питань запобігання корупції щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо розширення переліку близьких осіб» від 30.10.2020 (реєстр. № 4294)¹

Згідно з пояснювальною запискою до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо розширення переліку близьких осіб» (реєстр. № 4294 від 30.10.2020) (далі – законопроект) його метою є вдосконалення антикорупційного законодавства задля дотримання принципу законності і невідворотності покарання.

Для досягнення вказаної мети суб’єкт права законодавчої ініціативи пропонує доповнити ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) новим терміном **«цивільний партнер»**, визначивши його як *фізичну особу, незалежно від статі, яка проживає, або веде спільне господарство з суб’єктом декларування, але не є членом його сім’ї*, розширити за рахунок цього коло близьких осіб, визначених абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону, а також унести у зв’язку з цим відповідні зміни до ст.ст. 15, 46, 51, 52, 52¹ Закону.

За результатами опрацювання законопроекту Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) вважає за доцільне зазначити таке.

1. В обґрунтуванні необхідності прийняття законопроекту його автор акцентує увагу на випадках, коли суб’єкти декларування з метою уникнення відповідальності за незаконне збагачення записують своє майно на співмешканців, що, на його думку, призвело до значних збитків для державного бюджету України та створення «легального шляху ухилення від декларування недобросовісними посадовцями».

Водночас на сьогодні Законом вже визначено ознаки, встановлення яких дозволяє віднести до членів сім’ї декларанта осіб, які не перебувають з ним у шлюбі, не мають кровної спорідненості або родинних зав’язків.

Так, відповідно до наданого в Законі визначення терміна «члени сім’ї» та з урахуванням відповідного роз’яснення Національного агентства² до членів сім’ї належать, серед іншого, **будь-які особи, які спільно проживали, були пов’язані**

¹ Висновок підготував заступник керівника відділу формування, координації та моніторингу антикорупційної політики Департаменту антикорупційної політики Національного агентства з питань запобігання корупції Іван САЛІМОНОВ.

² Роз’яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані) від 03.02.2021 № 1. Режим доступу : <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Rozyasnenya-1-vid-03.02.2021-1-1.pdf>. Уточнення, надане у вказаному роз’ясненні, стосується вимоги про те, що особа вважатиметься членом сім’ї у випадку, якщо вона проживала з декларантом *станом на останній день звітного періоду або сукупно протягом не менше 183 днів протягом року, що передує року подання декларації*.

спільним побутом, мали взаємні права та обов'язки¹ із суб'єктом декларування (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживали із суб'єктом декларування, але не перебували у шлюбі.

Отже, визначена автором законопроекту ситуація, яка, на його думку, зумовлює необхідність запровадження декларування статків «цивільних партнерів», *є проблемою* переважно не у законодавчому, а у правозастосовчому аспекті, який стосується перспективності доведення факту належності особи, яка проживає із суб'єктом декларування і не пов'язана з ним кровною спорідненістю, родинними зв'язками, шлюбними відносинами тощо, до членів сім'ї, статки яких підлягають декларуванню відповідно до ст. 46 Закону.

На підставі зазначеного, а також з урахуванням аргументів, що будуть наведені нижче, Національне агентство вважає, що *запропонований у законопроекті спосіб вирішення однієї з проблем приховування статків, які підлягають декларуванню, не можна визнати оптимальним.*

2. Аналіз змісту законопроекту дає змогу дійти висновку про те, що фактично пропонується запровадити таку нову для законодавства України самостійну форму відносин між фізичними особами (незалежно від статі) як «цивільне партнерство», відмежовуючи її від сімейних відносин.

Вказане зумовлює необхідність розгляду питання про належність передбачених законопроектом змін до предмета правового регулювання Закону. Так, згідно з преамбулою до Закону він визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

З указаного переліку елементів предмета правового регулювання, спрямованості Закону на задоволення загального (державного та суспільного) інтересу, а також притаманного його приписам імперативного методу правового регулювання випливає належність Закону до нормативно-правових актів публічно-правового характеру.

Водночас з огляду на зміст запланованих законодавчих ініціатив Уряду України, які базуються на Національній стратегії у сфері прав людини, запровадження інституту цивільного партнерства передбачає необхідність врегулювання значно *ширшого кола* питань, які, серед іншого, стосуються усунення дискримінаційних положень, визначення взаємних майнових і немайнових прав, утримання одного партнера іншим в разі непрацездатності, конституційного права несвідчення проти свого партнера тощо².

¹ Указані ознаки кореспонduються з положеннями ч. 2 ст. 3 Сімейного кодексу України, відповідно до яких сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки.

² Так, п.п. 6 п. 105 Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 № 1393-р, передбачав необхідність розроблення та подання на розгляд Уряду України законопроекту *про легалізацію в Україні зареєстрованого цивільного партнерства* для різностатевих і одностатевих пар з урахуванням майнових і

Таким чином, правове регулювання питань цивільного партнерства належить до сфери приватно-правових відносин, які здебільшого стосуються предмета правового регулювання сімейного права, та на сьогодні перебуває на стадії розробки.

З урахуванням зазначеного Національне агентство вважає, що попри актуальність порушеного суб'єктом права законодавчої ініціативи питання, запровадження нового терміна «цивільний партнер» саме у Законі на сьогодні слід визнати передчасним та таким, що не узгоджується з принципом галузевої належності правових норм.

Додатковим свідченням передчасності запропонованих у законопроекті змін, на нашу думку, можуть слугувати недоліки та ризики, виявлені за результатами прогнозування впливу реалізації законопроекту на заінтересовані сторони, про які йтиметься у наступних зауваженнях.

3. Автором законопроекту запропоновано визначення терміна «цивільний партнер» – «фізична особа, не залежно від статі, яка проживає, або веде спільне господарство з суб'єктом декларування, але не є членом його сім'ї».

Аналіз цього визначення дає змогу виділити такі ознаки цивільного партнера:

- 1) фізична особа незалежно від статі;
- 2) проживання з суб'єктом декларування;
- 3) ведення спільногого господарства з суб'єктом декларування;
- 4) така особа не належить до членів сім'ї суб'єкта декларування.

На думку Національного агентства, запропонована автором законопроекту конструкція має певні вади формального та змістового характеру, які унеможлинюють її однозначне тлумачення та застосування.

Так, одночасне використання коми як знака пунктуації та сурядного розділового сполучника «або» між такими ознаками, як «проживання з суб'єктом декларування» та «ведення з ним спільногого господарства», містить логічну суперечність та унеможлилює однозначне розуміння того, чи є ці ознаки альтернативними (сполучник «або») чи такими, які мають бути встановлені в сукупності (знак пунктуації «,»).

При цьому в разі визнання такої ознаки, як «проживання разом із суб'єктом декларування», альтернативною встановлення цивільного партнерства співмешканців не потребуватиме одночасного доведення такої ознаки, як «ведення спільногого господарства (оплата комунальних платежів, спільне користування побутовою технікою тощо).

Також проблемним з точки зору дотримання вимоги правової визначеності норми є з'ясування змісту такої ознаки, як «ведення спільногого господарства».

нemайнових прав, зокрема володіння та наслідування майна, утримання одного партнера іншим в разі непрацездатності, конституційного права несвідчення проти свого партнера.

Наразі п. 33 Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021-2023 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 № 756-р, передбачено необхідність розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроекту щодо усунення дискримінаційних положень, які можуть порушувати майнові та немайнові права партнерів, що не перебувають у шлюбі; **запровадження інституту зареєстрованого цивільного партнерства.**

Варто зазначити, що тлумачення цієї ознаки надав Конституційний Суд України в Рішенні від 03.06.1999 № 5-рп/99 у справі № 1-8/99¹, відповідно до абз. 5 п. 6 мотивувальної частини якого обставинами, що **підтверджують факт ведення спільного господарства**, є наявність спільних витрат, спільного бюджету, спільного харчування, купівлі майна для спільного користування, участі у витратах на утримання житла, його ремонт, надання взаємної допомоги, наявність усних чи письмових домовленостей про порядок користування житловим приміщенням.

Водночас зазначене офіційне тлумачення, на нашу думку, не є придатним для використання під час з'ясування змісту терміна «цивільне партнерство» (в редакції законопроекту), оскільки воно здійснене Конституційним Судом України в прямо протилежному контексті, а саме у зв'язку з ілюструванням обставин, які засвідчують реальність **сімейних відносин**, що в свою чергу слугує підтвердженням належності особи *до членів сім'ї*².

Також необхідно зауважити, що запровадження терміна «цивільний партнер» у запропонованій автором законопроекту редакції приведе до необхідності віднесення до категорії близьких осіб тих, хто, наприклад, спільно із суб'єктом декларування орендує квартиру або мешкають у гуртожитку, у тому числі на території військової частини³, що, на нашу думку, не відповідає суті відносин між фізичними особами, закладеній в основу формування в Законі переліку близьких осіб.

Отже, на думку Національного агентства, запропонований автором законопроекту підхід до визначення терміна «цивільний партнер» не відповідає принципу правової визначеності, який вимагає чіткості, зрозуміlostі й однозначності правової норми, а також передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини.

Зазначене слугує аргументом на користь висновку про те, що запровадження законодавчого регулювання інституту цивільного партнерства має здійснюватися у спосіб, який ґрунтується на комплексному підході, вихідною позицією якого має бути визнана первинність галузевого врегулювання поняття та ознак цивільного партнерства.

4. Передбачене законопроектом розширення кола близьких осіб, визначених в абз. 4 ч. 1 ст. 1 Закону, за рахунок віднесення до їх числа цивільних

¹ Рішення Конституційного Суду України від 03.06.1999 № 5-рп/99 у справі № 1-8/99 за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень п. 6 ст. 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», ч.ч. 4 і 5 ст. 22 Закону України «Про міліцію» та ч. 6 ст. 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї»). Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-99#Text>.

² Натомість неналежність особи до членів сім'ї, згідно із запропонованим автором законопроекту визначенням, є обов'язковою ознакою цивільного партнера.

³ Відповідно до абз. 5 ст. 3 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» **місце проживання** – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини.

партнерів, тягне за собою низку наслідків, які за своїм змістом поділяються на дві групи.

До першої групи належать ті, що стосуються покладення на фізичних осіб **додаткових обмежень та обов'язків:**

а) прямо передбачені законопроектом:

- обов'язок зазначення в декларації повної інформації про особу та активи цивільного партнера (zmіни до ст. 46 Закону);

- включення цивільних партнерів до кола осіб, щодо яких встановлюється відповідність між наявним у них майном, одержаними ними доходами згідно з інформацією, поданою в декларації, та їх рівнем життя (моніторинг способу життя, zmіни до ст. 51 Закону);

- обов'язок повідомлення Національного агентства про відкриття цивільним партнером валютного рахунка в установі банку-нерезидента (zmіни до ст. 52 Закону);

б) прямо не передбачені законопроектом, але такі, що випливають із передбачених ним zmін до Закону:

- заборона на входження до складу Громадської ради при Національному агентстві осіб, цивільні партнери яких є або, незалежно від тривалості, були працівниками Національного агентства протягом останніх трьох років (ч. 2 ст. 14 Закону);

- обмеження спільної роботи цивільних партнерів (відповідно до ч. 1 ст. 27 Закону особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам); необхідність повідомляти керівництво органу, посаду в якому особа претендує зайняти, про працюючих у цьому органі цивільних партнерів (ч. 1 ст. 27 Закону, а також закони України «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інші).

На думку Національного агентства, запровадження зазначених обмежень з урахуванням **неоднозначно визначеного кола осіб**, які належатимуть до категорії цивільних партнерів, є неприйнятним як з точки зору прогнозування фізичними особами правових наслідків своєї поведінки, так і з точки зору здійснення Національним агентством заходів фінансового контролю.

До наслідків, що містять **ризики необґрунтованого звуження обсягу наявних на сьогодні правових обмежень**, належить те, що обмеження щодо вартості подарунків, передбачене ч. 2 ст. 23 Закону (не більше 1 прожиткового мінімуму одноразово або не більше 2 прожиткових мінімумів упродовж року сукупно), не поширюється на подарунки, які даруються близькими особами.

З урахуванням висловлених вище зауважень до визначення терміна «цивільний партнер», а також того, що законопроект не містить пропозицій щодо встановлення строку, упродовж якого має відбуватися проживання особи разом із суб'єктом декларування для набуття статусу цивільного партнера, вказані вище положення Закону в разі прийняття законопроекту можуть бути

використані для надання подарункам, що перевищують встановлену Законом вартість, законного характеру.

Загальний висновок та позиція: попри актуальність порушеного суб'єктом права законодавчої ініціативи питання Національне агентство не підтримує законопроект у запропонованій редакції з урахуванням викладених зауважень щодо передчасності передбачених ним змін, недосконалості запропонованих законодавчих формулювань та пов'язаних із цими обставинами ризиків.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**



Дмитро КАЛМИКОВ