

ВИСНОВОК¹
Національного агентства з питань запобігання корупції
до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про запобігання корупції» щодо декларування видатків на отримання
медичних послуг поза межами України»
(реєстр. № 6008 від 08.09.2021)

Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо декларування видатків на отримання медичних послуг поза межами України» з реєстр. № 6008 від 08.09.2021 (далі – Законопроект) відповідно до пояснлювальної записки до нього розроблений з метою оприлюднення інформації керівниками держави щодо здійснення витрат на отримання ними послуг з медичного обслуговування (в тому числі, лікування, реабілітацію) у закордонних закладах охорони здоров'я (медичних закладах) для забезпечення політичної відповідальності вищого керівництва держави за прийняті рішення щодо створення передбачених Конституцією України умов для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування.

Для досягнення вказаної мети суб'єкт права законодавчої ініціативи пропонує зміни до ст.ст. 1, 3, 22, 45, 46 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), пов'язані із запровадженням декларування певними категоріями осіб видатків на отримання медичних послуг поза межами України.

За результатами опрацювання законопроекту Національне агентство повідомляє про таке.

1. 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.

Наведені положення Закону визначають предмет його правового регулювання через перелічення основних складових, серед яких відсутні питання «забезпечення політичної відповідальності вищого керівництва держави», визначені автором законопроекту як ключові в обґрунтуванні необхідності його прийняття.

З огляду на вказане, а також виходячи з результатів аналізу передбачених законопроектом змін, вважаємо, що вони за своїм предметом в цілому **не належать до сфери правового регулювання Закону**.

2. Автор законопроекту пропонує доповнити ч. 1 ст. 3 Закону новим п. 5, розширивши коло осіб, на яких поширюється дія Закону, на Президента України, повноваження якого припинено, народних депутатів України попередніх скликань, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України,

¹ Висновок підготував головний спеціаліст відділу міжнародного співробітництва Департаменту антикорупційної політики Національного агентства Вадим ПЕГЕТА.

звільнених з посади. Зміною до ст. 45 Закону передбачається покласти на вказаних осіб обов'язок подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у разі здійснення видатків на отримання медичних послуг поза межами України, не зазначаючи у такій декларації відомості, які передбачені пп. 2 – 10, 12 та 13 ч. 1 ст. 46 Закону, крім випадків, передбачених ч.ч. 1 – 3 ст. 45 Закону.

З приводу вказаних пропозицій слід зауважити таке.

2.1. Передбачене законопроектом внесення змін до ст. 45 Закону стосується такого фундаментального інституту запобігання корупції, як **фінансовий контроль**, законодавчо визначені інструменти якого (розділ VII, ст.ст. 45 – 52² Закону), окрім самого подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларацій), їх обліку та оприлюднення, включають також *контроль та перевірку (у тому числі повну перевірку)* декларацій, моніторинг способу життя суб'єктів декларування, а також додаткові заходи здійснення фінансового контролю. Закон також визначає особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб.

Згідно з ч. 1 ст. 51¹ Закону Національне агентство проводить щодо декларацій, поданих суб'єктами декларування, такі види контролю: 1) щодо своєчасності подання; 2) щодо правильності та повноти заповнення; 3) логічний та арифметичний контроль. Крім того, Національне агентство проводить *повну перевірку декларацій*, яка згідно з ч. 1 ст. 51³ Закону полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірці на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення чи необґрунтованості активів.

Водночас сам факт покладання на особу обов'язку подання декларації **без включення до неї відомостей**, передбачених пп. 2 – 10, 12 та 13 ч. 1 ст. 46 Закону¹, як це передбачається законопроектом, не надасть змоги використати вказані вище інструменти контролю та перевірки такої декларації, а отже, на думку Національного агентства, жодним чином **не сприятиме виконанню функції запобігання корупції**.

2.2. Варто звернути увагу на те, що згідно із запропонованою автором законопроекту редакцією нового абз. 3 ч. 3 ст. 45 Закону **юридичним фактом, що породжує обов'язок** подання декларації особами, зазначеними у п. 5 ч. 1 ст. 3 Закону (в редакції законопроекту)², є здійснення ними **видатків на отримання медичних послуг поза межами України**.

¹ Ці відомості включають, зокрема, інформацію про об'єкти нерухомості; об'єкти незавершеного будівництва; цінне рухоме майно, вартість якого перевищує 100 прожиткових мінімумів; цінні папери; інші корпоративні права; юридичні особи, трасти або інші подібні правові утворення, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є суб'єкт декларування або члени його сім'ї; нематеріальні активи; отримані доходи; грошові активи; банківські та інші фінансові установи, у тому числі за кордоном, у яких у суб'єкта декларування або членів його сім'ї відкриті рахунки; фінансові зобов'язання; видатки; входження суб'єкта декларування до органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулюваних чи самоврядних професійних об'єднань або членство у них.

² Президент України, повноваження якого припинено, народні депутати України попередніх скликань, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, звільнені з посади.

Тлумачення вказаної новели може привести до небезпідставного висновку про те, що за умови відсутності у таких осіб зазначених видатків обов'язок щодо подання ними декларації **не виникає**. Фактично вказана норма у запропонованій редакції може бути використана для **ухилення колишніх топ-посадовців від подання декларації**, передбаченої абз. 2 ч. 2 ст. 45 Закону, відповідно до якої **особи, які припинили діяльність**, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, **зобов'язані наступного року** після припинення діяльності подавати в установленому частину першою цієї статті порядку **декларацію за минулий рік**.

На підтвердження цього висновку прина гідно звернемо увагу на позицію Великої Палати Верховного Суду¹, яка враховує правову позицію Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), викладену, зокрема, в рішенні від 14.10.2010 у справі «Щокін проти України» (заяви № 23759/03 та № 37943/06). Так, ЄСПЛ визначив концепцію якості закону, зокрема, з вимогою, щоб він був доступним для заинтересованих осіб, чітким та передбачуваним у своєму застосуванні. Відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості й точності порушує вимогу «якості закону». У разі коли національне законодавство припустило неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків осіб, національні органи зобов'язані застосувати найбільш сприятливий для осіб підхід.

З вищепереданого Велика Палата Верховного Суду доходить узагальнюючого висновку, що норми законодавства, які допускають неоднозначне або множинне тлумачення, завжди **трактуються на користь особи**.

З огляду на наведені аргументи вважаємо, що реалізація положень законопроекту **негативно вплине на стан реалізації антикорупційної політики щодо колишніх топ-посадовців України**.

Загальний висновок та позиція: з урахуванням наведених вище зауважень Національне агентство не підтримує законопроект та пропонує його відхилити.

Керівник Департаменту
антикорупційної політики

Дмитро КАЛМИКОВ

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 06.11.2018 у справі № 812/292/18. Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77911136>.