ВИСНОВОК

**на проект Закону України**

### **«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо відповідальності за**

### **порушення законодавства у сфері громадянства»**

Як зазначено в п. 2 пояснювальної записки до проекту, законопроект розроблено на виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства», введеного в дію Указом Президента України від 4 березня 2021 року № 85.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новою статтею 197-1 «Порушення вимог законодавства у сфері громадянства» та встановити кримінальну відповідальність за декларування недостовірної інформації стосовно громадянства (нова ст. 366-4 Кримінального кодексу України; далі – КК).

Зокрема, згідно з приписами нової ст. 197-1 КУпАП адміністративними правопорушеннями визнаються: 1) *несвоєчасне подання* суб’єктом декларування декларації про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав), про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав); далі – декларація)) (ч. 1); 2) *неподання* суб’єктом декларування декларації (ч. 2).

У свою чергу, у новій ст. 366-4 КК встановлюється кримінальна відповідальність за *умисне внесення суб’єктом декларування завідомо недостовірних відомостей* про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства), або про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) до декларації.

При цьому, повноваження щодо здійснення досудового розслідування відповідних кримінальних проваджень покладаються на слідчих органів безпеки (зміни до ч. 2 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України).

Законопроект, що розглядається, змістовно пов’язаний з положеннями проекту Закону України «Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства» (реєстр. № 6369 від 02.12.2021; далі – проект реєстр. № 6369).

Законопроект на момент підготовки висновку не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 02.02.2021 № 1165-ІХ.

Головне управління, розглянувши законопроект, висловлює щодо його змісту такі зауваження та пропозиції.

**1.** Виходячи з того, що норми, якими встановлюється адміністративна та (або) кримінальна відповідальність, завжди є вторинними відносно положень відповідного регулятивного законодавства та мають відповідати встановленому ним правовому порядку, Головне управління вважає за доцільне звернути увагу на правові норми, які визначають механізм подачі декларації у проекті
реєстр. № 6369.

Зокрема, для притягнення до *адміністративної відповідальності* за несвоєчасне подання суб’єктом декларування декларації у регулятивному законі (яким у даному випадку слід вважати проект реєстр. № 6369) повинні бути чітко встановлені часові рамки подання такої декларації. Проте аналіз приписів проекту реєстр. № 6369 дає підстави стверджувати, що строки подання такої декларації є не зовсім чіткими, що може вплинути на можливість притягнення особи, винної у порушенні ч. 1 ст. 197-1 КУпАП, до адміністративної відповідальності. Так, згідно з ч. 3 ст. 5 проекту реєстр. № 6369 «громадяни України … зобов’язані подати декларацію із зазначенням інформації про:
1) наявність (відсутність) іноземного громадянства – *протягом двадцяти днів із дня набуття (припинення) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав)…*». Проте між часом прийняття рішення компетентними органами іноземної держави про набуття/припинення громадянства (підданства) іноземної держави та днем отримання відповідної інформації декларантом може пройти чимало часу. З огляду на встановлені у ст. 38 КУпАП строки накладення адміністративного стягнення можна припустити, що реалізація нової ст. 197-1 КУпАП буде ускладненою.

У свою чергу, для притягнення до *кримінальної відповідальності* за декларування недостовірної інформації стосовно громадянства необхідно, щоб на рівні відповідного регулятивного законодавства чітко було зазначено, які саме відомості (інформацію) громадянин зобов’язаний внести до такої декларації. Натомість, звернення до проекту реєстр. № 6369 свідчить про відсутність приписів, які визначають перелік відомостей (інформації), що мають вноситись до декларації. Зокрема, у тексті проекту реєстр. № 6369 лише у загальних рисах у повній назві декларації (ч. 1 ст. 2) та при встановленні строків її подання (ч. 3 ст. 5) зазначені відомості, що вносяться до неї. Проте очевидно, що перелік такої інформації має бути чітко визначений у законі[[1]](#footnote-1), оскільки має істотне значення не тільки для належного функціонування системи такого декларування, а й для встановлення ознак запропонованого складу кримінального правопорушення.

**2.** У примітках до ст. 197-1 КУпАП та 366-4 КК визначається суб’єкт адміністративного та кримінального правопорушення відповідно. Зокрема, у вказаних нормах суб’єктом відповідних адміністративного та кримінального правопорушень пропонується визнати осіб, які відповідно до ч. ч. 1 та 2 ст. 3 Закону України «Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства» зобов’язані подавати декларацію, *а також осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства».*

Водночас, звернення до приписів ст. 3 проекту реєстр. № 6369 свідчить, що суб’єктами декларування є громадяни України, які: 1) претендують на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, якими наділені особи, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», або претендують на зайняття посади керівника (заступника керівника) на об’єктах державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, або претендують на оформлення допуску до державної таємниці, або які претендують на участь у виборчому процесі/процесі референдуму у складі виборчої комісії/комісії з референдуму, виконання повноважень офіційного спостерігача на виборах/референдумі, чи на членство в політичній партії
(далі – претенденти); 2) виконують функції держави або місцевого самоврядування, якими наділені особи, зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; обіймають посади керівника (заступника керівника) на об'єктах державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави; мають допуск до державної таємниці; є членами виборчої комісії/комісії з референдуму та офіційними спостерігачами
на виборах/референдумі; є членами політичної партії; 3) досягли вісімнадцятирічного віку.

При цьому, виключно перша та друга вищезазначені категорії суб’єктів декларування є тими особами, які *зобов’язані* подавати відповідну декларацію (див. ч. ч. 1 та 2 ст. 3 проекту реєстр. реєстр. № 6369). У свою чергу, згідно з
ч. 3 ст. 3 проекту реєстр. № 6369 громадяни України, які досягли вісімнадцятирічного віку, *можуть за власним бажанням* подати декларацію із зазначенням відомостей про наявність (відсутність) іноземного громадянства та про перебування (неперебування) в процедурі та про подання документів для набуття іноземного громадянства у порядку, передбаченому ст. 4 цього Закону.

За таких умов неможливо з’ясувати, про яку ще категорію осіб, на яких поширюватиметься дія Закону України «Про запобігання та протидію загрозам національній безпеці України у сфері громадянства» (окрім тих, що визначені
у ч. ч. 1 та 2 ст. 3 відповідного нормативно-правового акта), йдеться у примітках до ст. 197-1 КУпАП та ст. 366-4 КК. Припущення, що суб’єктами запропонованих складів адміністративного та кримінального правопорушення можуть бути громадяни України, які досягли вісімнадцятирічного віку, та *за власним бажанням* подали відповідну декларацію, суперечить законам логіки, що зазвичай використовуються для системного тлумачення норм КУпАП та КК. Якщо проектом реєстр. № 6369 пропонується для осіб, які не передбачені у
ч. ч. 1 та 2 ст. 3 цього проекту, визнати подання декларації добровільним заходом, то дещо нелогічно встановлювати для них одразу кримінальну відповідальність за декларування недостовірної інформації у документах, які вони *не зобов’язані* подавати. Можливо, у цьому випадку було б більш правильним обмежитись заходами адміністративної відповідальності.

**3.** Слід також зауважити, що вирішення питання про законодавче визнання діяння кримінальним правопорушенням обов’язково потребує дотримання певних умов криміналізації, серед яких особливе місце посідає умова кримінально-процесуального характеру, тобто, можливість доказування факту вчинення даного діяння процесуальними засобами. Натомість, реалізація даної умови щодо доведення факту скоєння декларування недостовірної інформації стосовно громадянства щонайменше буде ускладнена. Звертаємо увагу, що надання компетентними органами іноземних держав інформації стосовно перебування тієї чи іншої особи в іноземному громадянстві підпадає під обмеження, встановлені законодавством іноземних держав про захист персональних даних, та здійснюється за згоди відповідних власників або у порядку надання правової допомоги згідно з чинними нормами міжнародних угод. А, отже, належне здійснення досудового розслідування слідчими органів безпеки кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366-4 КК, залежатиме від того, чи є офіційна інформація про наявність у громадянина України громадянства (підданства) іноземної держави.

**4.** Обов’язкові ознаки суб’єктивної сторони складу кримінального правопорушення, передбаченого ст. 366-4 КК (у редакції проекту), потребують коригування. У межах диспозиції вказаної статті поряд зі словосполученням «*умисне* внесення» використовується поняття «*завідомо* недостовірних відомостей». Але *вказівка на «завідомість»* при внесенні суб’єктом декларування недостовірних відомостей про наявність (відсутність) громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) або про перебування (неперебування) в процедурі набуття (припинення) громадянства (підданства), або про подання документів для набуття громадянства (підданства) іноземної держави (іноземних держав) до відповідної декларації достатньо виразно вказує на умисний характер відповідного правопорушення, тому слово «умисне» у тексті диспозиції є зайвим.

**5.** Звертаємо увагу, що на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення адміністративної відповідальності за порушення строків подання декларації про набуття (наявність), припинення іноземного громадянства (підданства) або подання завідомо недостовірних відомостей у декларації» (реєстр. № 4642 від 25.01.2021). З огляду на те, що поданий на розгляд проект має аналогічний предмет правового регулювання, вважаємо, що зазначені проекти повинні розглядатися одночасно.

Керівник Головного управління С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач, Є. Корнієнко

1. Наприклад, у Законі України «Про запобігання корупції», який передбачає обов’язкове подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чітко визначена інформація, що зазначається у такій декларації (див. ст. 46). [↑](#footnote-ref-1)