



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. № 3783 від 02.07.2020
Народні депутати України
Г. Янченко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо посилення відповідальності за окремі кримінальні та адміністративні правопорушення у сфері господарської діяльності, службової діяльності, діяльності осіб, що надають публічні послуги та кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади»

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до проекту, є забезпечення реалізації на рівні національного законодавства пропорційності та індивідуального характеру покарань, що призначаються за вчинення кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, шляхом посилення кримінальної відповідальності за окремі види суспільно небезпечних діянь та встановлення належної диференціації кримінальної відповідальності за критерієм розміру шкоди, яку було завдано скоєнням кримінального правопорушення.

Для досягнення зазначеної мети у законопроекті пропонується внести зміни до низки статей Кримінального кодексу України (далі – КК) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), що передбачають відповідальність за незаконні дії з документами, в частині розширення диспозиції окремих статей, посилення відповідальності за вчинення вказаних кримінальних правопорушень, а також доповнення їх новими кваліфікуючими ознаками, такими, як завдання шкоди у великому або особливо великому розмірі.

За результатами розгляду поданого законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції до його положень.

Щодо змін до КК

1. Звертаємо увагу на те, що значна частина запропонованих проектом положень не відповідає задекларованій у пояснювальній записці меті та назві законопроекту щодо *посилення відповідальності* за окремі кримінальні та адміністративні правопорушення у сфері господарської діяльності, службової діяльності та діяльності осіб, що надають публічні послуги та кримінальні

правопорушення проти авторитету органів державної влади. Зокрема, розширення диспозицій окремих статей Особливої частини КК шляхом додавання такої обов'язкової ознаки об'єктивної сторони складу відповідного кримінального правопорушення, як суспільно небезпечний наслідок (див., наприклад, ч. 1 ст. 200 КК у редакції проекту), або шляхом зміни мінімальної межі розміру завданої шкоди при вчиненні певного суспільно небезпечного діяння (див., наприклад, ч. 3 ст. 206, ч. 3 ст. 206-2, ст. 219, ч. 1 ст. 223-1 КК у редакції проекту) насправді призведе до декриміналізації окремих видів кримінальних правопорушень або до пом'якшення кримінальної відповідальності за їх вчинення. Скажімо, якщо чинна ч. 1 ст. 223-1 КК визнає підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів, якщо це діяння заподіяло *значну матеріальну шкоду, що в двадцять і більше разів перевищує* неоподатковуваний мінімум доходів громадян, інвесторові в цінні папери, кримінальним правопорушенням, то проектом пропонується вважати відповідне діяння кримінально караним лише тоді, коли воно заподіяло *істотну шкоду* вказаному потерпілому, *що в сто і більше разів перевищує* неоподатковуваний мінімум доходів громадян (див. абз. 2 примітки до ст. 200 КК у редакції проекту).

2. Пропозиції суб'єкта права законодавчої ініціативи щодо доповнення окремих складів кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, службової діяльності та професійної діяльності осіб, що надають публічні послуги, та кримінальних правопорушень проти авторитету органів державної влади новими ознаками у вигляді завдання істотної шкоди, шкоди у великому або особливо великому розмірі викликають низку запитань.

По-перше, враховуючи запропоновані розміри завданої шкоди у примітці до ст. 200 КК (у редакції проекту), можна припустити, що за взірць були взяті відповідні розміри, наведені у примітці до ст. 185 КК. Проте звертаємо увагу на те, що у примітці до ст. 185 КК законодавець використовує поняття «значна шкода», «великі розміри» та «особливо великі розміри», у той час як у примітці до ст. 200 КК (у редакції проекту) та в інших положеннях проекту вживаються терміни «істотна шкода», «шкода у великому розмірі» та «шкода в особливо великому розмірі».

По-друге, якщо автори законопроекту вважають за необхідне уніфікувати поняття (а, отже, й розміри) для позначення завданої шкоди при описі різних кримінальних правопорушень, розміщених у межах одного розділу Особливої частини КК, то незрозуміло, чому, наприклад, перегляду не було піддане поняття «значної шкоди (значних збитків)» у ст. ст. 203-1 («Незаконний обіг дисків для лазерних систем зчитування, матриць, обладнання та сировини для їх виробництва»), 212 («Ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів)'), 212-1 («Ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»), 222-1 («Маніпулювання на фондовому ринку»), 232-1 («Незаконне використання інсайдерської інформації») КК.

По-третє, запропоноване формулювання «істотної шкоди» у диспозиціях відповідних статей (частин статей) Особливої частини КК (див., наприклад, ч. 1 ст. 200 КК, ч. 1 ст. 205-1 КК, ч. 1 ст. 229 КК у редакції проекту) з прив'язкою, з одного боку, до завдання її охоронюваним законом *правам, свободам та інтересам* окремих громадян або державним чи громадським *інтересам*, або *інтересам* юридичних осіб, а з іншого – до відповідних розмірів неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (див. примітку до ст. 200 КК у редакції проекту) неодмінно породжуватиме дискусію про те, чи охоплюється аналізованим визначенням нематеріальна шкода.

3. Законопроектом пропонується у ч. 3 ст. 206 КК (у редакції проекту) словосполучення «заподіяння великої шкоди чи *спричинення інших тяжких наслідків*» замінити на «заподіяння шкоди в особливо великому розмірі». За таких умов спричинення інших тяжких наслідків від протидії законній господарській діяльності (як-от, спричинення тяжкого або середньої тяжкості тілесних ушкоджень, смерті потерпілій (потерпілим) особі (особам)) буде знаходитися поза межами складу кримінального правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 206 КК, та у разі фактичної наявності таких наслідків буде потребувати додаткової кваліфікації за відповідними статтями Особливої частини КК, що передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення проти життя та здоров'я особи. Враховуючи те, що протидія законній господарській діяльності сформульована законодавцем як така, що може бути поєднана з погрозою насильства над потерпілим або близькими йому особами, пошкодження чи знищення їхнього майна або захоплення цілісного майнового комплексу (ч. 1 ст. 206 КК), погрозою вбивства чи заподіяння тяжких тілесних ушкоджень, або поєднана з насильством, що не є небезпечним для життя і здоров'я, або з пошкодженням чи знищенням майна (ч. 2 ст. 206 КК), спричинення інших тяжких наслідків (заподіяння шкоди життю або здоров'ю потерпілої особи) у тексті диспозиції ч. 3 ст. 206 КК виглядає цілком доречним.

Аналогічне зауваження стосується також положень ч. 3 ст. 206-1 КК (у редакції проекту).

4. Додаткового обґрунтування потребує доцільність доповнення ст. 358 КК новою частиною 5, якою пропонується встановити кримінальну відповідальність за використання завідомо підробленого документа з метою заволодіння чужим майном або придбання права на майно. На нашу думку, загальної кримінально-правової норми у вигляді використання завідомо підробленого документа (чинна ч. 4 ст. 358 КК) цілком достатньо для належної реакції правоохоронних органів стосовно «рейдерських» правопорушень. Посилення ж кримінальної відповідальності за використання завідомо підробленого документа, у тому числі, з метою заволодіння чужим майном або придбання права на майно могло би бути здійснено шляхом перегляду відповідних розмірів (меж, строків) покарань у санкції ч. 4 ст. 358 КК. До уваги можна взяти й те, що використання завідомо підробленого документа, як правило, є способом вчинення інших, більш тяжких кримінальних

правопорушень (наприклад, заволодіння чужим майном шляхом шахрайства) та має кваліфікуватися за сукупністю відповідних суспільно небезпечних діянь.

5. Відповідно до ч. 3 ст. 366 КК (у редакції проекту) кримінально караними визнаються «*дії, передбачені частиною другою, якщо вони вчинені службовою особою з метою заволодіння чужим майном або правами на нього, у власних інтересах або інтересах третіх осіб*». Аналіз пропонованої норми дозволяє стверджувати, що кримінальна відповідність нібито має наставити за службове підроблення (тобто, складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів), якщо воно спричинило тяжкі наслідки та було вчинено службовою особою з метою заволодіння чужим майном або правами на нього у власних інтересах або інтересах третіх осіб. А, отже, зазначене формулювання означатиме, що для притягнення службової особи за вказане діяння необхідно буде довести факт спричинення тяжких наслідків від такого виду службового підроблення, оскільки склад кримінального правопорушення, передбачений ч. 2 ст. 366 КК, сформульований законодавцем як матеріальний (настання тяжких наслідків є обов'язковим елементом об'єктивної сторони такого складу), та ще й встановити мету такого підроблення – заволодіння чужим майном або правами на нього у власних інтересах чи інтересах третіх осіб. Таке «обтяження» аналізованого складу кримінального правопорушення додатковими обов'язковими ознаками (зокрема, спеціальною метою), на нашу думку, суттєво ускладнює процес притягнення винної особи до кримінальної відповідальності. Окрім того, у цілому постає питання про доцільність виокремлення мети вчинення службового підроблення в якості додаткової обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони, що обтяжує покарання та впливає на кваліфікацію, у випадку, коли таке діяння призвело до настання тяжких наслідків.

6. Звертаємо увагу на те, що законопроект, метою якого є посилення кримінальної відповідальності, зокрема, підвищення розміру санкцій, повинен мати серйозне наукове обґрунтування і бути результатом ґрунтовного аналізу практики застосування відповідної (відповідних) статті (статей) Особливої частини КК. Зокрема, законопроект, зміст якого полягає у збільшенні розмірів (строків) покарання у виді штрафу, позбавлення волі на певний строк та запровадженні додаткового покарання у виді конфіскації майна, має супроводжуватись статистичними даними та прикладами із практики, які б доводили неефективність/недостатню ефективність чинної редакції санкцій (санкцій) відповідної (відповідних) статті (статей) Особливої частини КК. Проте обґрунтування такого роду у доданих до законопроекту документах відсутнє.

Слід також зазначити, що ефективність покарання залежить не лише від суворості санкції кримінально-правової норми, а й від спроможності правоохоронних органів не допустити безкарності злочинних діянь. *Саме*

безкарність (а не м'якість покарань, які призначаються судами за вчинення відповідного кримінального правопорушення) є у даному разі тим підґрунтям, на якому формується і поширюється поведінка, спрямована на вчинення нових суспільно небезпечних діянь.

Щодо змін до КУпАП

У законопроекті пропонується ст. 92-1 КУпАП «Порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи» доповнити новою частиною 3, у якій встановлюється адміністративна відповідальність за «невиконання особою, приватна нотаріальна діяльність якої припинена, або, у випадках передбачених законом, невиконання посадовими особами територіальних управлінь юстиції, обов'язку щодо передачі до відповідного державного нотаріального архіву всіх документів нотаріального діловодства та архіву приватного нотаріуса, а також ухилення протягом встановленого законом строку від такої передачі, або псування, незаконне знищення, приховування, незаконна передача іншій особі документів нотаріального діловодства та архіву приватного нотаріуса, порушення порядку щодо доступу до зазначених документів, особою, приватна нотаріальна діяльність якої припинена». Із вказаною пропозицією навряд чи можна погодитися з наступних причин.

1. Виходячи із системного аналізу положень Закону України «Про нотаріат» від 02.09.1993 № 3425-XII (далі – Закон № 3425-XII), запропоновані у проекті діяння є *порушеннями законодавства про нотаріат*, а не законодавства про Національний архівний фонд. Адже до передачі в установленому законом порядку документів нотаріального діловодства або архіву приватного нотаріуса до державного нотаріального архіву такі документи не можна вважати документами Національного архівного фонду (у значенні Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи»). Відповідно, на них не розповсюджується законодавство про Національний архівний фонд і розміщення запропонованої норми про адміністративну відповідальність приватних нотаріусів та уповноважених посадових осіб територіальних управлінь юстиції у ст. 92-1 КУпАП є неточністю.

2. Адміністративна відповідальність завжди є *наслідком* порушення встановлених у галузевому регулятивному законодавстві правил та норм. Однак, хоча законом і встановлений обов'язок особи, нотаріальна діяльність якої припинена, протягом одного місяця з дня одержання копії відповідного наказу передати до відповідного державного нотаріального архіву всі документи нотаріального діловодства та архіву приватного нотаріуса, закон також передбачає можливість *продовжити такий строк* за рішенням Головного управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головних управлінь юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, а також допускає, що *приватний нотаріус може відмовитись від передачі документів* нотаріального діловодства та архіву приватного

нотаріуса у встановлені строки або здійснення ним передачі може бути неможливим. В такому випадку закон не передбачає юридичної відповідальності, але покладає здійснення обов'язків по передачі документів на Головне управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі, які в разі необхідності залучають до цього поліцейських (див. ч. ч. 5, 6 ст. 30-1 Закону № 3425-XII).

Також звертаємо увагу на те, що запровадження адміністративної відповідальності, яка має наслідком значні матеріальні санкції для порушника, потребує детального обґрунтування, зокрема: наведення статистичних даних щодо існування відповідних порушень на практиці, доведення суспільної шкідливості діяння тощо. Однак у супровідних документах до проекту не міститься жодної інформації щодо невиконання особами, приватна нотаріальна діяльність яких припинена, або, у випадках передбачених законом, невиконання посадовими особами територіальних управлінь юстиції, обов'язку щодо передачі до відповідного державного нотаріального архіву всіх документів нотаріального діловодства та архіву приватного нотаріуса, а також ухилення протягом встановленого законом строку від такої передачі.

3. В окремих випадках у разі прийняття законопроекту на практиці відбудеться не посилення, а пом'якшення юридичної відповідальності. Так, на сьогоднішній день відповідальність за псування, незаконне знищення, приховування, незаконну передачу іншій особі документів нотаріального діловодства та архіву приватного нотаріуса, можлива, на нашу думку, за ч. 1 ст. 357 КК «Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження», якою саме і встановлюється відповідальність за викрадення, привласнення офіційних документів, а також за їх умисне знищення, пошкодження чи приховування (щодо поняття «офіційний документ» див. примітку до ст. 358 КК). Санкція вказаної статті передбачає накладення штрафу до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеження волі на строк до трьох років. В разі охоплення частини відповідних діянь положеннями нової ч. 3 ст. 92-1 КУпАП відбудеться їх декриміналізація.

4. Стягнення у виді штрафу за адміністративні правопорушення не можуть бути більшими за розмір штрафів як покарання за кримінальні правопорушення, що мають однаковий або суміжний об'єкт посягання. Так, запропоновані проектом розміри штрафу за правопорушення, передбачені ч. 3 ст. 92-1 КУпАП, складають від трьох до шести тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 51 000 грн. до 102 000 грн. відповідно), тоді як покарання у виді штрафу за кримінальне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 298-1 КК (за умисне знищення, пошкодження або приховування документів Національного архівного фонду) становить від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 850 грн. до 1700 грн. відповідно), а викрадення, привласнення, вимагання офіційних документів або

їх умисне знищення, пошкодження чи приховування (ч. 1 ст. 357 КК) караються, у тому числі, штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (до 850 грн).

5. Законопроект також містить окремі техніко-юридичні недоліки. Так, згідно з усталеною практикою конструювання норм про адміністративну відповідальність кожна стаття КУпАП поділяється на частини, які, в свою чергу, можуть містити пункти та абзаци. Стаття 92-1 КУпАП в чинній редакції містить дві частини, кожна з яких поділяється на два абзаци. Отже, у поданому проекті має йтися не про доповнення ст. 92-1 КУпАП новим абзацом, а про доповнення її новою *частиною* 3.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, С. Корнієнко, Т. Ругаєва



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/174355 від 01.10.2020



223687