



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. № 4573 від 04.01.2021
Народні депутати України
Р. Підласа та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального процесуального кодексу України стосовно удосконалення державної політики управління об'єктами державної і комунальної власності»

Метою законопроекту, як зазначено в пояснювальній записці до нього, є «активізація процесу передачі уповноваженими органами управління державних об'єктів на приватизацію та оренду, забезпечення контролю Фондом державного майна України задля недопущення зловживань балансоутримувачами та орендарями у процесах оренди державного майна, посилення контролю за актуалізацією відомостей про об'єкти державної власності для внесення до Єдиного реєстру об'єктів державної власності».

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), якими: 1) доповнити КУпАП новою ст. 164-20 «Порушення порядку використання державного майна», поклавши обов'язок розглядати справи про відповідні адміністративні правопорушення на районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (суддів) (зміни до ст. 221 КУпАП), а складати протоколи – на посадових осіб Фонду державного майна України (зміни до ст. 255 КУпАП); 2) заборонити арешт майна (в тому числі майнових прав або інших активів), щодо якого прийнято рішення про приватизацію на конкурентних засадах у формі електронних аукціонів у встановленому законом порядку під час кримінального провадження (зміни до ст. 173 КПК).

Законопроект змістовно пов'язаний з проектами законів України від 04.01.2021 «Про внесення змін до Закону України «Про Фонд державного майна України» та інших законодавчих актів України щодо сприяння залученню інвестицій в процесі приватизації та оренди державного і комунального майна» (реєстр. № 4572, далі – законопроект № 4572), «Про внесення змін до Податкового кодексу України (щодо продажу об'єктів державної та комунальної власності)» (реєстр. № 4574), «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо коштів від приватизації об'єктів державної власності» (реєстр. № 4575).

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. Також законопроект не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ.

Головне управління, проаналізувавши поданий законопроект, вважає за необхідне висловити наступні зауваження та пропозиції.

1. За усталеною практикою конструювання норм про адміністративну відповідальність, назва статті має стисло відображати її зміст. Однак назва запропонованої проектом ст. 164-20 КУпАП («Порушення порядку використання державного майна») є вужчою за її зміст, адже у назві йдеться про порушення порядку використання *державного майна*, тоді як у тексті статті предметом правопорушень визначається *державне та комунальне майно*.

Об'єктом правопорушень у запропонованій проектом ст. 164-20 КУпАП у першу чергу є встановлений законодавством України *порядок управління*, а не правові відносини у сфері торгівлі, послуг, фінансів або підприємницької діяльності. Отже, стаття з таким змістом може бути розташована у главі 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», а не у главі 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності» КУпАП. При цьому, слід враховувати, що глава 15 КУпАП вже містить ст. 184-1, що має назву «Неправомірне використання державного майна». Такі схожі назви різних статей КУпАП можуть призвести до плутанини та складнощів у правозастосуванні.

2. Законопроектом пропонується накладати штраф у розмірі від дев'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян на посадових осіб балансоутримувача державного або комунального майна *за укладення балансоутримувачем майна договору оренди щодо об'єкта оренди, загальна площа якого перевищує розмір, визначений Законом України «Про оренду державного та комунального майна»*. Однак обмеження за *розміром об'єкта оренди* – це не єдине обмеження, що накладається на балансоутримувача у випадках оформлення ним договорів оренди державного або комунального майна. Так, у п. «г» ч. 2 ст. 4 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» (як у чинній редакції, так і у редакції законопроекту № 4572) визначено, що балансоутримувачі можуть виступати орендодавцями щодо: 1) нерухомого майна, загальна площа якого не перевищує 400 квадратних метрів на одного балансоутримувача, якщо менший розмір площі не встановлено рішенням представницького органу місцевого самоврядування – щодо об'єктів комунальної власності або галузевими особливостями оренди майна; 2) нерухомого майна для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних та політичних заходів – на строк, *що не перевищує п'яти календарних днів протягом шести місяців*, а також щодо майна, яке передається суб'єктам виборчого процесу для проведення

публічних заходів (зборів, дебатів, дискусій) під час та на період виборчої кампанії; 3) нерухомого майна для організації та проведення науково-практичних, культурних, мистецьких, громадських, суспільних та політичних заходів – на строк, *що не перевищує 30 календарних днів протягом одного року* щодо кожного орендаря, якщо балансоутримувачем є державне або комунальне підприємство, установа, організація, що здійснює діяльність з організування конгресів і торговельних виставок тощо. З огляду на зазначене, потребує або обґрунтування запропонований у проекті підхід, або доопрацювання положення законопроекту з метою більш комплексного відображення у КУпАП форм і видів правопорушень, про які йдеться у Законі України «Про оренду державного та комунального майна».

Крім того, у ч. 5 ст. 164-20 КУпАП йдеться про *незабезпечення доступу потенційних орендарів до об'єкту оренди* орендарем, який має намір продовжити договір оренди нерухомого майна, що підлягає продовженню за результатами проведення аукціону, хоча у ч. 4 ст. 26 Закону України «Про оренду державного та комунального майна» чітко встановлено, що орендар *на вимогу орендодавця* зобов'язаний забезпечити доступ на об'єкт оренди – *незалежно від того, потрібен цей доступ майбутнім потенційним орендарям чи самому орендодавцю*.

3. Терміни, що використовуються для викладення об'єктивних ознак окремих складів правопорушень у ст. 164-20 КУпАП, не відповідають принципу правової визначеності та можуть призвести до неоднакового правозастосування. Зокрема, у ч. 5 ст. 164-20 КУпАП йдеться про *незабезпечення доступу потенційних орендарів до об'єкту оренди* орендарем, який має намір продовжити договір оренди нерухомого майна, що підлягає продовженню за результатами проведення аукціону. Однак, на нашу думку, у даному випадку доцільніше використовувати словосполучення *«створення перешкод для доступу»*. Оскільки, враховуючи негативні наслідки для особи, що притягається до відповідальності, конструювання норм про встановлення юридичної відповідальності має більш жорсткі вимоги, ніж до побудови норм регулятивного законодавства. Так, адміністративним правопорушенням відповідно до ст. 9 КУпАП може визнаватись протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління – тобто, має ознаки суспільної шкідливості. Однак саме по собі «незабезпечення доступу» можна трактувати по-різному (наприклад, відсутність з об'єктивних причин нинішнього орендаря на об'єкті у час, коли потенційні майбутні орендарі бажають оглянути майно за умов, що вони були про це попереджені, тощо).

Некоректним також виглядає використання мовної конструкції *«нерозкриття інформації орендарем, який має намір продовжити договір оренди єдиного майнового комплексу, що підлягає продовженню за результатами проведення аукціону, інформації про об'єкт оренди»*. В даному випадку не вистачає вказівки на те, що протиправним є нерозкриття інформації, розкриття якої передбачено законодавством.

4. У тексті ст. 164-20 КУпАП порушується порядок викладення нормативного матеріалу. Так, ст. 164-20 КУпАП поділяється на 7 частин, кожна з яких містить основний склад правопорушення і кваліфікований за ознакою повторності – з різними санкціями. Однак, за усталеною практикою конструювання норм про адміністративну відповідальність кожен склад правопорушення – як основний, так і кваліфікований – являє собою *окрему частину статті*. Отже, *de facto* ст. 164-20 КУпАП містить 14 частин. Таким чином, прийняття законопроекту може призвести до неоднозначності тлумачення ст. 164-20 КУпАП, а, отже, і до неправильної кваліфікації передбачених у ній діянь.

5. Зі змісту законопроекту, а також супровідних документів до нього неясно, за яким критерієм у ст. 164-20 КУпАП сконструйовано фактично 14 частин, кожна з яких передбачає різні санкції. Адже за усталеною практикою конструювання норм законодавства про адміністративні правопорушення таким критерієм має бути *рівень суспільної шкідливості вчинюваного діяння*. Аналіз же вказаної статті свідчить про те, що більшість передбачених у ній протиправних діянь за рівнем суспільної шкідливості не відрізняються одне від одного. Пояснювальна записка також не містить аргументації щодо різної шкоди, що може бути завдана охоронюваним законом інтересам.

Так, наприклад, незрозумілим видається виокремлення такого діяння, як «незабезпечення доступу потенційних орендарів до об'єкту оренди орендарем, який має намір продовжити договір оренди нерухомого майна, що підлягає продовженню за результатами проведення аукціону» у ч. 5 ст. 164-20 КУпАП, якщо у ч. 6 тієї ж статті також пропонується встановити відповідальність за «нерозкриття інформації орендарем, який має намір продовжити договір оренди єдиного майнового комплексу, що підлягає продовженню за результатами проведення аукціону, інформації про об'єкт оренди *та/або* незабезпечення доступу до такого об'єкту оренди потенційних орендарів у супроводі представника орендодавця». Отже, ці норми за змістом частково охоплюють одна одну у зв'язку з чим потребують відповідного доопрацювання.

З огляду на зазначене вважаємо, що у даному випадку більш доцільним було б у ч. 1 ст. 164-20 КУпАП викласти перелік найбільш поширених порушень у сфері використання державного або комунального майна, які є однаковими за ступенем суспільної шкідливості. У свою чергу, у ч. 2 вказаної норми слід було б встановити відповідальність за діяння, передбачені ч. 1, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ругаєва, І. Кунець



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/86546 від 10.03.2021



431669