



# 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. № 4354 від 10.11.2020  
Народні депутати України  
М. Зуєв та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності в галузі поштового зв'язку»**

Як зазначено в п. 2 пояснювальної записки до законопроекту, його метою є посилення адміністративної відповідальності в галузі поштового зв'язку.

Для досягнення вказаної мети законопроектом пропонується внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а саме виокремити зі ст. 135-1 КУпАП в окремий склад правопорушення таке діяння, як підроблення та розповсюдження знаків поштової оплати (нова ст. 135-2 КУпАП); деталізувати склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 188-7 КУпАП; збільшити розміри адміністративних стягнень за зазначені діяння (нова ст. 135-2, зміни до ст. 188-7 КУпАП).

Законопроект, що розглядається, змістовно пов'язаний з положеннями проекту Закону України «Про поштовий зв'язок» (реєстр. № 4353 від 10.11.2020; далі – проект № 4353), яким пропонується привести зазначений закон у відповідність із положеннями Директиви 97/67/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 15 грудня 1997 року про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування зі змінами, про що йдеться у п. 1 пояснювальної записки до проекту. Тому у поданому проекті наявні терміни, які відсутні у чинному законодавстві, а використовуються у проекті № 4353 (йдеться, зокрема, про поняття універсальних поштових послуг).

Законопроект на момент його внесення до Верховної Ради України не включений до Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-ІХ. Також вказаний законопроект 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 і пропозиції.

**1. Назва законопроекту є вужчою за його зміст, оскільки в ній йдеться лише про посилення відповідальності за вчинення адміністративних порушень в галузі**

поштового зв'язку, однак у самому законопроекті вносяться зміни не тільки до санкцій, але і до диспозицій відповідних норм КУпАП. При цьому, пропонується ще й доповнити КУпАП новою статтею 135-2 та виділити в якості окремого складу правопорушення підроблення та розповсюдження знаків поштової оплати.

2. Недостатньо обґрунтованою, на наш погляд, є пропозиція проекту щодо виокремлення в окремий склад правопорушення таких діянь, як підроблення та розповсюдження знаків поштової оплати, із одночасним встановленням більших розмірів штрафу, аніж це передбачено за аналогічні діяння щодо проїзних документів (див. зміни до ст. 135-1, нову ст. 135-2 КУпАП). Адже єдиним аргументом на користь таких законодавчих змін у пояснювальній записці до законопроекту слугує твердження про те, що «здійснення реформи у галузі поштового зв'язку, неможливе без перегляду та посилення адміністративної відповідальності в галузі поштового зв'язку».

За усталеною практикою конструювання норм про адміністративну відповідальність виділення складів правопорушень в окремі статті або частини статей здійснюється у випадках, коли відповідне діяння має значно більшу або значно меншу суспільну шкідливість, аніж основний склад правопорушення. Однак у супровідних документах до проекту відповідних статистичних та інших даних, які б свідчили про підвищений рівень суспільної шкідливості підроблення та розповсюдження саме знаків поштової оплати, не наведено.

Загалом, ефективність адміністративної відповідальності залежить не тільки від виду та (або) розміру стягнення, а й від дотримання принципу *невідворотності* такого стягнення. При цьому, принцип невідворотності стягнення забезпечується не тільки за допомогою удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, а й через ефективну діяльність органів державної влади. Проте, наприклад, за даними Державної служби статистики України у 2018 році жодна особа за вчинення правопорушень, передбачених ст. 135-1 КУпАП, до адміністративної відповідальності притягнута не була<sup>1</sup>. За даними звіту судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, на які КУпАП покладено повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення за ст. 135-1 КУпАП, справи про підроблення проїзних квитків і знаків поштової оплати у 2019 році також не розглядалися<sup>2</sup>. Таким чином, викликає сумнів як необхідність посилення адміністративної відповідальності за підроблення знаків поштової оплати, так і доцільність існування самого складу адміністративного правопорушення. У даному випадку необхідно проаналізувати, які саме труднощі виникають у притягненні осіб до адміністративної відповідальності за підроблення знаків поштової оплати та чи можуть вони бути усунуті шляхом законодавчого регулювання.

Крім того, корегування потребує назва запропонованої ст. 135-2 КУпАП – «Підроблення та розповсюдження знаків поштової оплати», адже об'єктивна сторона запропонованого складу правопорушення охоплює такі діяння,

<sup>1</sup> Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>2</sup> Судова статистика за 2019 рік. URL : [https://court.gov.ua/inshe/sudova\\_statystyka/rik\\_2019](https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019)

як «виготовлення, розповсюдження, використання *завідомо підроблених знаків поштової оплати*», а не знаків поштової оплати загалом.

3. У ч. 2 ст. 188-7 КУпАП (у редакції проекту) встановлюється адміністративна відповідальність за *«невиконання припису або розпорядження національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень вимог законодавства у сфері надання універсальних послуг поштового зв'язку; за відмову посадовим особам національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, у проведенні перевірки оператора поштового зв'язку (ненадання оператором поштового зв'язку документів, інформації щодо предмета перевірки на письмову вимогу посадових осіб національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, недопущення посадових осіб національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, до місць провадження діяльності призначеного оператора поштового зв'язку або об'єктів, що використовуються ним під час провадження діяльності)»*. Проте ці новели викликають ряд зауважень.

*По-перше*, згідно з ч. 1 ст. 188-7 КУпАП (у редакції проекту), адміністративна відповідальність передбачається за *«невиконання законних вимог національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень законодавства ... у сфері надання універсальних послуг поштового зв'язку або ненадання їм документів та інформації, необхідних для здійснення державного нагляду»*. На думку Головного управління, законні вимоги включають будь-які здійснені на підставі норм закону приписи, розпорядження, інші вимоги, звернені до органів державної влади та інших осіб. Тому доповнювати ст. 188-7 ч. 2, склад адміністративного правопорушення якої є фактично повторенням (хоча й з більшою мірою деталізації) об'єктивної сторони ч. 1 ст. 188-7 КУпАП, на нашу думку, немає сенсу.

*По-друге*, адміністративна відповідальність завжди є вторинною відносно положень відповідного регулятивного законодавства та має відповідати встановленому ним правовому порядку. Саме тому для притягнення до адміністративної відповідальності за порушення з невиконання законних вимог національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, необхідна чітка регламентація відповідних повноважень національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, у законодавстві, яке регулює відносини у сфері поштового зв'язку. У зв'язку з цим і надмірна деталізація нормативно-правових приписів КУпАП положеннями щодо кожного виду діяльності, що входить до законних вимог (приписів та розпоряджень) національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, недоцільна.

*По-третє*, звертаємо увагу, що відповідно до положень проекту адміністративна відповідальність має наставати за невиконання законних вимог національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень законодавства ... *у сфері надання універсальних послуг поштового зв'язку та за невиконання припису або*

розпорядження національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень вимог законодавства у сфері надання універсальних послуг поштового зв'язку (ч. ч. 1, 2 ст. 188-7 КУпАП у редакції проекту). Проте поняття «універсальні послуги поштового зв'язку» є більш вузьким по відношенню до поняття «послуги поштового зв'язку» (див. ст. 1 проекту № 4353). Тому у разі прийняття проекту притягнути особу до адміністративної відповідальності за невиконання законних вимог (приписів, розпоряджень) національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень законодавства у сфері поштового зв'язку, які не стосуються надання універсальних поштових послуг, буде неможливо.

4. Що стосується посилення відповідальності за підроблення знаків поштової оплати та за невиконання законних вимог національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, то слід зауважити, що Головне управління неодноразово звертало увагу на необхідність вироблення комплексного підходу до оновлення видів та розмірів адміністративних стягнень КУпАП. Запропоновані ж у проекті розміри адміністративних стягнень мають декілька недоліків.

*По-перше*, такі стягнення не повною мірою відповідають принципу співмірності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення.

Так, за виготовлення, розповсюдження, використання завідомо підроблених знаків поштової оплати, маркованої продукції, міжнародних купонів для відповіді, посвідчень особи для міжнародного поштового обміну та відбитків маркувальних машин або розповсюдження знаків поштової оплати за цінами нижчими їх номінальної вартості проектом передбачається стягнення у виді штрафу у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 нової ст. 135-2 КУпАП).

У той же час, виготовлення з метою збуту, збут або використання завідомо підроблених квитків залізничного, водного, повітряного або автомобільного транспорту та інших проїзних документів і документів на перевезення вантажу тягне за собою накладення штрафу від 30 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 135-1 КУпАП у редакції проекту); невиконання законних вимог національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень законодавства у сфері телекомунікацій та радіочастотного ресурсу України, у сфері надання універсальних послуг поштового зв'язку або ненадання їм документів та інформації, необхідних для здійснення державного нагляду – від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 188-7 у редакції проекту). Аналогічна санкція передбачається й за повторне протягом року невиконання призначеним оператором поштового зв'язку припису або розпорядження національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, щодо усунення порушень законодавства у сфері надання універсальних послуг поштового зв'язку (нова ч. 3 ст. 188-7 КУпАП).

Натомість, наприклад, за невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів встановлено стягнення у виді штрафу на громадян від 9 до 15 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 15 до 45 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 188-5 КУпАП); за невиконання приписів та постанов посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, або створення перешкод для їх діяльності – попередження або накладення штрафу на громадян від 0,5 до 7 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 2 до 10 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 188-8 КУпАП).

*По-друге*, не можна погодитись із встановленням абсолютно визначених санкцій у ч. 1 нової ст. 135-2 та ч. 2 ст. 188-7 КУпАП (у редакції проекту). Адже таким чином неможливо буде забезпечити реалізацію одного з основних принципів адміністративної відповідальності – індивідуалізацію адміністративного стягнення. Зазначений принцип викладений у ч. 2 ст. 33 КУпАП, де встановлено, що *«при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність»*.

5. Проект містить недоліки техніко-юридичного характеру. Зокрема, у проекті пропонується викласти ст. ст. 135-1, 188-7 КУпАП повністю у новій редакції. Втім, аналіз запропонованих змін свідчить, що проектом фактично вносяться лише фрагментарні зміни до вказаних положень КУпАП. Згідно з правилами законодавчої техніки у поданому законопроекті доцільніше було б не викладати зазначені статті у новій редакції, а внести до них відповідні зміни.

6. Викликає зауваження припис щодо терміну набрання чинності проектом Закону, що розглядається. Як зазначено у розділі II проекту, «Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності». Проте, оскільки у проекті Закону наявні поняття, які не містяться у чинному законодавстві у сфері поштового зв'язку, а використовуються у проекті № 4353, вважаємо, що даний проект не повинен набрати чинності раніше, ніж законопроект № 4353.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/03-2021/112682 від 31.03.2021



458748