



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА

04053, Київ, пров. Несторівський, 4, тел. 235 96 01, факс. 235 96 05, e-mail: zak_norm@rada.gov.ua

№ 22/159-1-21

„18” бер 2017 р.

**Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань законодавчого
забезпечення правоохоронної
діяльності**

КОЖЕМ'ЯКІНУ А. А.

Шановний Андрію Анатолійовичу!

✓ На Ваш лист від 03 квітня 2017 року № 04-18/3-632 (79169) надсилаємо пропозиції до проектів Законів України: Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо встановлення кримінальної відповідальності за незаконне переміщення товарів через лінію зіткнення (реєстр. № 6147 від 28.02.2017 р.); Про внесення змін до деяких законів України щодо порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України (реєстр. № 6206 від 16.03.2017 р.); Про внесення змін до ст.111 Кримінального кодексу України (реєстр. № 6195 від 15.03.2017 р.); Про заборону колабораціонізму (реєстр. № 6170 від 09.03.2017 р.); Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо оптимізації кримінальної відповідальності суддів за постановлення завідомо неправосудного судового рішення (реєстр. № 6193 від 15.03.2017 р.); Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язку службових осіб подавати інформацію про наявність громадянства (підданства) іншої держави (держав) (реєстр. № 6216 від 21.03.2017 р.).

Додаток: на 11 арк.

З повагою

**Перший заступник директора,
член-кореспондент НАН України**

Є.Р. БЕРШЕДА



ПРОПОЗИЦІЇ
до проекту Закону України “Про внесення змін до Кримінального
кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за
незаконне переміщення товарів через лінію зіткнення)”
(реєстр. № 6147 від 28.02.2017 р.)

Законопроект розроблено з метою запровадження кримінальної відповідальності за незаконне переміщення товарів через лінію зіткнення.

Поділяючи стурбованість автора законопроекту щодо необхідності удосконалення механізму переміщення товарів через лінію зіткнення, вважаємо за доцільне зауважити наступне.

1. У теорії кримінального права розроблено критерії запровадження нових підстав кримінальної відповідальності, дотримання яких дозволяє уникати негативних наслідків законотворчості, зокрема таких як надмірна криміналізація, суперечливість, колізійність, конкурентність норм кримінального закону.

У пояснювальній записці до законопроекту не наведено аргументів щодо підстав кримінально-правової заборони, до яких, зокрема, відносяться: 1) суспільна небезпека – не можливо встановити універсальний критерій, за яким можна було б визначити достатній для криміналізації ступінь суспільної небезпеки – наявність достатньо серйозної матеріальної або моральної шкоди, заподіюваної потерпілим; 2) типовість і достатня поширеність анти суспільної поведінки (статистичні дані), 3) динаміка суспільно небезпечних діянь із урахуванням причин і умов, що їх породжують; 4) необхідність впливу кримінально-правовими заходами; 5) врахування можливостей системи кримінальної юстиції в протидії тим або іншим формам антигромадської поведінки, і як їхня складова – наявність матеріальних ресурсів для реалізації кримінально-правової заборони; 6) співвідношення позитивних і негативних наслідків криміналізації.

2. Законопроектом пропонується визначення поняття “лінія зіткнення” як обов’язкової ознаки об’єктивної сторони складу злочину (місце вчинення), а саме: “Під лінією зіткнення слід розуміти лінію і уявну вертикальну поверхню, що проходить через цю лінію, яка визначає межі між окремими територіями Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження та районами, містами, селищами, селами. на яких органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють свою діяльність відповідно до чинного законодавства України, зокрема Законів України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування”, “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”.

Таке визначення не відповідає нормативно-визначеному поняттю “лінія зіткнення” як умовного розмежування між тимчасово неконтрольованою

територією та контрольованою територією (п.2 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затвердж. Постановою КМУ від 01.03.2017р №99).

3. Доповнення кримінального законодавства новою нормою обов'язково передбачає вирішення питання щодо підслідності пропонованих до криміналізації діянь, а отже внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України. Відповідні зміни автором не пропонуються.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

ПРОПОЗИЦІЇ
до проекту Закону України
„Про внесення змін до деяких законів України щодо порушення порядку
в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї”
(реєстр. № 6206 від 16.03.2017 р.)

Метою законопроекту декларовано „удосконалення законодавчих підстав для боротьби з порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, забезпечення захисту прав держави, зниження рівня контрабанди та нелегальних перевезень, що здійснюються через тимчасово окуповані або тимчасово непідконтрольні Україні території внаслідок військової або збройної агресії інших країн. Правоохоронні органи України отримають законодавчі підстави для захисту інтересів України в сфері порушення законодавства держави іноземними морськими та повітряними суднами, що здійснили рейси до окупованих та непідконтрольних територій України”.

У зв'язку з цим, пропонуються зміни щодо посилення відповідних санкцій, передбачених ст. 332-1 Кримінального кодексу України (далі – КК), а також доповнення цієї статті Приміткою; доповнення до ст.ст. Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) в частині здійснення спеціального досудового розслідування щодо кримінальних правопорушень, передбачених ст. 332-1 КК, а також щодо особи, яка переховується від слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності три місяці і більше, є іноземним громадянином або особою без громадянства та знаходиться за межами території України, або, не залежно від громадянства, знаходиться на тимчасово окупованій території України чи на тимчасово непідконтрольних Україні територіях внаслідок військової або збройної агресії інших країн, в районах проведення АТО, чи на території держав, визнаних ВРУ державами агресорами, чи на території самопроголошених державних утворень не визнаних Україною або на території держав, з якими Україною не укладено угоди про екстрадицію.

Підтримуючи, в цілому, законотворчу ініціативу щодо оптимізації здійснення спеціального досудового розслідування, забезпечення ефективного кримінального переслідування в кримінальних провадженнях відносно усіх осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, вважаємо за доцільне зауважити наступне.

Перш за все, слід звернути увагу на те, що у пояснювальній до законопроекту записці йдеться про те, що „чинне законодавство не містить визначення дій, що заподіють шкоду інтересам держави”. Через це, для доказу вини обвинуваченого необхідно доведення факту заподіяння шкоди інтересам держави. В умовах відсутності юридичного визначення цього терміну трактування „шкоди інтересам держави” є вільним, а також таким, що не спирається на чинне законодавство, ускладнюючи доведення цього в

судових інстанціях” – і спираючись на таке обґрунтування, пропонується посилення санкцій ст. 332-1 КК та визначення поняття „школа інтересам держави” як: „захід морських суден в закриті Україною морські порти та внутрішні води окупованих територій АР Крим і м. Севастополя або інших тимчасово окупованих територій, повітряних суден до повітряного простору над територією АР Крим та інших тимчасово окупованих територій України, крім випадків, пов’язаних з технічною несправністю суден чи випадками, викликаними непереборними силами природи з попереднім або невідкладним повідомленням відповідних навігаційних служб України; укладанням особою або особами, які порушили порядок в’їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї будь-яких угод, протоколів про наміри, зобов’язань чи інших письмових документів, без згоди України з невизнаними Україною незаконними (окупаційними) органами влади”.

При внесенні змін до кримінального закону в частині запровадження кримінальної відповідальності за порушення порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 332-1) така новелізація піддавалась критиці з огляду на розуміння поняття „окупація”, відмежування від адміністративної відповідальності (ст. 204-2 КУпАП), відповідність принципам співрозмірності санкції за вчинений злочин і економії репресії (у висновках до законопроекту № 4473-1 (яким введено ст. 332-1 КК), у наукових публікаціях наголошується на „занадто жорстких санкціях ст. 332-1 і не відповідності рівню суспільної небезпеки правопорушення). Ураховуючи наведене, відсутність судової практики стосовно кримінальних правопорушень, передбачених ст. 332-1 КК, наявність адміністративної відповідальності за схожі діяння (відмінність полягає в меті правопорушення), що узгоджується із приписами економії репресії, посилення санкцій ст. 332-1 КК викликає заперечення.

Окрім того, виклад положень щодо розуміння шкоди інтересам держави через „захід морських суден в закриті Україною морські порти та внутрішні води окупованих територій АР Крим і м. Севастополя або інших тимчасово окупованих територій, повітряних суден до повітряного простору над територією АР Крим та інших тимчасово окупованих територій України” не у повній мірі узгоджується із приписами ст. 3 Закону „Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” (щодо урахування сухопутної території (в’їзд, виїзд наземним транспортом), територіального моря, території виключної (морської) економічної зони вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України). В цілому, категорія „школа інтересам держави” є оціночною і чітко закріплення її розуміння в примітці до ст. 332-1 КК становить ризик постійних змін та доповнень до кримінального закону.

У доповненнях до кримінального процесуального закону вживаються окремі поняття, не визначені на законодавчому рівні, наприклад, „тимчасово непідконтрольні Україні території”, „визнані Україною держави агресори” та

ін., оперування якими видається неможливим до законодавчого урегулювання питань тимчасово окупованої території України. Текстове доповнення ч. 2 ст. 297-1 КПК структурно не пов'язується із другим реченням „На такі випадки вимога щодо оголошення в міжнародний або міждержавний розшук не розповсюджується”.

Окрім того, питання особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції, закріплені у Розділі IX-1 КПК, тому виділення тимчасових заходів залежно від перебування на тій чи іншій території при здійсненні спеціального досудового розслідування (у ст.ст. 297-1, 297-2, 297-4, 297-5 КПК) видається невиправданим.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

ПРОПОЗИЦІЇ
до проекту Закону України “Про заборону колабораціонізму”
(реєстр. № 6170 від 09.03.2017 р.)

Законопроект розроблено з метою заборони колабораціонізму та встановлення кримінальної відповідальності за співпрацю з російською окупаційною владою в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі та на тимчасово непідконтрольних органам влади України територіях окремих районів Донецької та Луганської областей.

Поділяючи стурбованість автора законопроекту щодо удосконалення правової регламентації охорони державного суверенітету та територіальної цілісності України вважаємо за доцільне зауважити наступне.

1. У пункті 1 статті 1 проекту викладено законодавчі дефініції, зокрема поняття колабораціонізму. Із даного визначення не впливає повною мірою характер та спрямованість співпраці громадянин України з російською окупаційною владою та створеними чи підтримуваними Російською Федерацією незаконними збройними формуваннями в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, а також на тимчасово непідконтрольних органам влади України територіях окремих районів Донецької та Луганської областей.

Зокрема, вважаємо за доцільне у згаданій законодавчій дефініції визначити, що така співпраця є *добровільною* та *умисною*, оскільки саме такі ознаки діянь мають вказувати на кримінально-правову спрямованість відповідно діяльності громадян України у відносинах із окупаційною владою як форму колабораціонізму. За протилежного підходу це призведе до визнання колабораціоністами будь-кого незалежно від тих обставин, в яких діяла особа.

2. Окремі положення законопроекту в частині закріплення форм колабораціонізму мають бути узгоджені із нормами Закону України „Про створення вільної економічної зони „Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України” (№ 1636-VII).

Так, однією із форм колабораціонізму пропонується визначити ведення господарської діяльності з російською окупаційною владою та суб'єктами господарювання, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей, незалежно від місця реєстрації таких суб'єктів господарювання. Однак Законом № 1636-VII визначено особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України у межах створеної вільної економічної зони „Крим”: поставка товарів на (з) території вільної економічної зони „Крим” (стаття 6), дія валютного та платіжних режимів (стаття 9), інші особливості (статті 12, 13, 15). Тобто, виникає питання, яким

чином вплине прийняття цього законопроекту на функціонування вільної економічної зони „Крим”.

3. Доповнення Кримінального кодексу України новим злочином „Колабораціонізм” є не доцільним, оскільки діяння, що вчинені у формі колабораціонізму охоплюються ознаками складу злочину, передбаченого ст.111 КК – державна зрада.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

ПРОПОЗИЦІЇ
до проекту Закону України «Про внесення змін до ст.111 Кримінального
кодексу України»
(реєстр. № 6195 від 15.03.2017 р.)

Законопроект розроблено з метою приведення статті 111 Кримінального Кодексу України (Державна зрада) у відповідність до сучасних загроз та реалій гібридної війни.

Поділяючи стурбованість авторів законопроекту щодо правового забезпечення реалізації принципу невідворотності кримінальної відповідальності за злочини проти основ національної безпеки вважаємо за доцільне зауважити наступне.

Постановою Верховної Ради України № 254 від 17.03.2015 року окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей визнані тимчасово окупованими територіями.

З огляду на відсутність нормативно-правового визнання окремих територій Донецької та Луганської областей України “самопроголошеними державами” внесення пропонованих змін зумовить труднощі кримінально-правової кваліфікації в частині встановлення об’єктивних ознак складу злочину, передбаченого ст.111 КК.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

ПРОПОЗИЦІЇ
до проекту Закону України
«Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо оптимізації
кримінальної відповідальності суддів за постановлення завідомо
неправосудного судового рішення»
(реєстр. № 6193 від 15.03.2017 р.)

Законопроект розроблено з метою удосконалення правових норм про кримінальну відповідальність суддів за постановлення завідомо неправосудного судового рішення, шляхом приведення їх у відповідність до Рекомендації СМ/Рес (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо незалежності, ефективності і ролі суддів, Стратегії реформування системи судочинства в Україні на 2015-2020 рр. тощо.

Поділяючи стурбованість автора законопроекту щодо необхідності запровадження дієвого механізму відповідальності суддів за постановлення за відомо неправосудних рішень, вважаємо за доцільне зауважити наступне.

1. Особливий статусу судді як єдиного суб'єкта відправлення правосуддя передбачає особливі вимоги щодо його діяльності судді, яка ґрунтується на принципі недопустимості зловживання правом, що припускає синтез правових і моральних, а також інших соціальних цінностей як самостійних, але взаємозалежних засад суспільного життя.

Судове правозастосування визнається правомірною активною діяльністю суду, підсумком якої виступає відповідне процесуальне рішення. З огляду на це пропозиція щодо вживання у диспозиції статті 375 КК України узагальнюючого поняття “судове рішення” є слушною.

2. Особлива (кваліфікована) суспільна небезпечність злочину зумовлюється мотивами постановлення неправосудного рішення, які вказані у ч. 2 ст. 375 проекту. Оскільки, у широкому значенні під правосуддям як об'єктом злочину, передбаченого ст. 375 КК є діяльність суду по розгляду і вирішенню цивільних, господарських, адміністративних, кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення, то небезпечність наслідків неправосуддя (шкоди завданої правосуддю) визначається не з огляду на статус суб'єкта постановлення судового рішення, а оцінюються з позиції обов'язкових ознак суб'єктивної сторони (умисел і мотив).

З огляду на це, віднесення інстанційної приналежності суду (судді) до особливо кваліфікуючої ознаки злочину є недоцільним і вибіркоким (бо стосується лише Верховного Суду – ч.3 проекту).

3. У ч. 2 ст. 375 проекту вживання словосполучення “поєднане із засудженням невинного у вчиненні тяжкого...” є некоректним, оскільки “не винуватість” особи встановлюється виключно судом, що не вирішить існуючих проблеми правозастосування вказаної норми. (Для інкримінування цієї кваліфікуючої ознаки необхідним є наявність виправдувального вироку).

На наш погляд, вказану ознаку доцільно викласти в такій редакції: “поєднане із засудженням за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину”.

4. Пропонуючи зміни до ст. 3 КПК України, щодо вживання узагальнюючого поняття “суддя – в тому числі “голова, заступник голови, суддя Конституційного Суду України”, нелогічною виглядає пропозиція про доповнення КК новою нормою – ст. 375-1 де окремо врегульовані підстави відповідальності суддів Конституційного Суду України, які за ознаками основного складу злочину є ідентичними з описаними у ч.1 ст. 375 проекту.

Загалом, з огляду на положення ст. 124, ст. 147 Конституції України питання щодо здійснення Конституційним Судом правосуддя є дискусійним. (Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених цією Конституцією випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України).

Окрім цього доповнення кримінального законодавства новою нормою обов’язково передбачає вирішення питання щодо підслідності пропонованих до криміналізації діянь, тобто внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, які відсутні у даному проекті.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**

ПРОПОЗИЦІЇ

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язку службових осіб подавати інформацію про наявність громадянства (підданства) іншої держави (держав)»

(реєстр. № 6216 від 21.03.2017 р.)

Законопроект розроблено з метою законодавчого закріплення обов'язку службових осіб публічного права повідомляти про наявність громадянства (підданства) інших держав та встановлення відповідальності за ненадання такої інформації.

Поділяючи стурбованість авторів законопроекту щодо необхідності правової регламентації охорони конституційного принципу єдиного громадянства, вважаємо за доцільне зауважити наступне.

Конституційна норма щодо дії в Україні єдиного громадянства спрямована на забезпечення єдиного правового статусу для всіх громадян України та однакового правового зв'язку кожного громадянина з державою. Закріплення принципу єдиного громадянства в Конституції України дає можливість застосовувати юридичні внутрішньодержавні механізми захисту прав і свобод громадян нашої держави та поєднувати їх з процедурами захисту прав і законних інтересів усіх осіб, застосовуваними міжнародним співтовариством. Отже, на конституційному рівні Україна закріпила своє негативне ставлення до подвійного громадянства.

У нашій державі послідовно реалізується політика уникнення подвійного громадянства та зменшення проявів колізій, які виникають в результаті множинного громадянства. Так, після прийняття Конституції України для втілення задекларованого принципу єдиного громадянства Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» від 16 квітня 1997 року було запроваджене положення про втрату громадянства України внаслідок добровільного набуття громадянства іншої держави. У 2001 році був прийнятий новий Закон України «Про громадянство України», який втілює закріплений Конституцією України принцип єдиного громадянства.

Особливу небезпеку становлять випадки подвійного громадянства службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, у тому числі тих, які мають допуск до державної таємниці.

Запровадження обов'язку для службових осіб публічного права надавати інформацію щодо наявності громадянства іншої держави (держав), а також встановлення відповідальності за ненадання такої інформації є слушним і на часі.

**Інститут законодавства
Верховної Ради України**