



## **Аналіз пропозицій змін до законодавства про відповідальність за колабораційну діяльність**

Законом України від 3 березня 2022 року № 2108-IX Кримінальний кодекс України (КК України) доповнено ст. 111-1, якою встановлено кримінальну відповідальність за так звану «колабораційну діяльність». Частина четверта цієї статті передбачає кримінальну відповідальність за передачу матеріальних ресурсів незаконним збройним чи воєнізованим формуванням, створеним на тимчасово окупованій території, та/або збройним чи воєнізованим формуванням держави-агресора, та/або провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором, незаконними органами влади, створеними на тимчасово окупованій території, у тому числі окупаційною адміністрацією держави-агресора. Станом на 24 серпня, за даними Офісу Генерального прокурора, за ст. 111-1 КК України відкрито 1 999 кримінальних проваджень.

Водночас доповнення КК України протягом березня – травня 2022 року іншими нормами, практика застосування положень ст. 111-1 КК України виявили низку суттєвих проблем. Зокрема, складність розмежування правопорушень, передбачених статтями 111 КК України «Державна зрада», 111-1 КК України «Колабораційна діяльність», 111-2 КК України «Пособництво державі-агресору» і 436-2 «Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників». Окрім того, під дію ст. 111-1 формально підпадає цілком правомірна діяльність, зокрема заходи, спрямовані на розв'язання гуманітарних проблем на окупованій території, надання медичних послуг, діяльність у галузі трубопровідного транспорту, робота продуктових магазинів тощо. Таким чином, мешканці окупованої території (у тому числі тієї, яка фактично перебуває під тимчасовим контролем російської армії, проте не має формального статусу «тимчасово окупована територія») опинилися під ризиком притягнення до кримінальної відповідальності за діяння, які не є суспільно небезпечними, однак можуть підпадати під диспозицію частини 4 ст. 111-1 КК України.

Для розв'язання проблем, які виникають у практиці застосування ст. 111-1 КК України, у Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів.

Так, 20 липня 2022 року зареєстровано проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та суміжні кримінальні правопорушення» (р. н. [7570](#)).

Законопроектом пропонується усунути недоліки в частині перетину складів злочинів, зокрема:

- визначити відмінні ознаки складу злочину «колабораційна діяльність» (ст. 111-1 КК України), щоб відмежувати його від державної зради (ст. 111 КК України), виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікації її учасників (ст. 436-2 КК України) та інших суміжних кримінальних правопорушень;
- вилучити відповідальність за публічні заклики до невизнання поширення державного суверенітету України на тимчасово окуповані території України зі ст. 111-1 КК України, оскільки відповідальність за такі діяння передбачена ст. 110 КК України «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України»;
- вилучити ст. 111-2 КК України «Пособництво державі-агресору», оскільки в ній ідеться про колабораційну діяльність в окремих формах, які вже передбачені ст. 111-1 КК України, а окремі положення включити до тексту ст. 111-1.

Окрім того, законопроект пропонує виділити ті види діяльності, які на пряму заборонені та можуть кваліфікуватися як заборонені за ст. 111-1 КК України. Такий формат викладення сприяє усуненню двозначності тлумачення і логічно доповнює кримінальне законодавство, яке визначає суспільно небезпечні діяння, які є кримінальними правопорушеннями, а не правомірні види діяльності. Запропоноване викладення ст. 111-1 враховує елементи складу кримінального правопорушення, а отже, забезпечить ефективне застосування статті на практиці.

Отже, законопроект р. н. 7570 передбачає конкретний перелік заборонених видів діяльності, що сприятиме розумінню меж правомірної діяльності особами, які перебувають на окупованих територіях, а також передбачуваності застосування кримінального законодавства до діяльності, яка може кваліфікуватися як колабораціонізм за ст. 111-1 КК України.

Водночас деякі положення запропонованої редакції **потребують додаткового доопрацювання**. Зокрема, погоджуючись з [ВІСНОВКОМ](#) ГНЕУ Апарату Верховної Ради України, зазначимо, що окремі формулювання діянь, які вважаються колабораційною діяльністю, можуть призвести до їх широкого тлумачення і, як наслідок, труднощів у належному застосуванні на практиці, а саме:

- 1) ч. 1 ст. 111-1 КК (здійснення інформаційної діяльності). Відповідно до п. 3 примітки до ст. 111-1 КК України під здійсненням інформаційної діяльності розуміється створення, збирання, одержання, зберігання, використання чи поширення інформації, зміст якої відповідає меті, визначеній у ч. 1 цієї статті. За таких умов кримінально караним слід буде визнавати доволі широке коло діянь, починаючи від роботи у ворожих засобах масової інформації, закінчуючи поширенням фейків чи наданням державі-агресору інформації як допомоги у веденні бойових дій проти військових формувань України або добровольчих формувань, що утворені чи самоорганізувалися для захисту України. Відповідно до положень законопроекту надання такої допомоги підпадатиме також під ч. 4 ст. 111-1 КК України, що ускладнює розмежування складів злочинів;
- 2) ч. 4 ст. 111-1 КК України містить формулювання *«фінансування такого збройного чи воєнізованого формування, постачання зброї, боєприпасів, вибухових речовин, військової техніки, палива або надання їй іншої допомоги у веденні бойових дій проти*

*військових формувань України або проти добровольчих формувань, що утворені чи самоорганізувалися для захисту України», що охоплює доволі широкий спектр діянь, які, зокрема, можуть включати й такі, відповідальність за які передбачена іншими частинами цієї ж статті, що також може ускладнити кваліфікацію діяння;*

- 3) формулювання «*публічні заклики до підтримки рішень чи дій держави-агресора чи до співпраці з нею*» та «*публічні заклики до проведення незаконних виборів чи референдуму*» надто широкі і їх застосування може призвести до порушення прав людини з огляду на можливість притягнення до кримінальної відповідальності за розміщення закликів у формі допису в соціальній мережі, адже згідно з п. 4 примітки до ст. 111-1 КК України у ч. ч. 1 та 3 цієї статті публічними вважаються заперечення та заклики, спрямовані на невизначене коло осіб, висловлені в мережі Інтернет, за допомогою засобів масової інформації або під час публічного зібрання;
- 4) зберігається невизначеність у розмежуванні діяння у вигляді переходу громадянина України на бік ворога в умовах воєнного стану (ч. 2 ст. 111 КК України) від такої форми колабораційної діяльності громадянина України, як його участь у незаконному збройному чи воєнізованому формуванні держави-агресора або в незаконному збройному чи воєнізованому формуванні, керованому та фінансованому державою-агресором (ч. 4 ст. 111-1 КК України в редакції проєкту), оскільки суб'єкт правопорушення, форма вини, мета вчинення діяння можуть бути ідентичними;
- 5) п. 6 ст. 111-1 КК України визначає критерії правомірності діянь, які можуть підпадати під диспозицію ст. 111-1, зокрема колабораційною діяльністю в розумінні цієї статті не вважається співпраця з державою-агресором, якщо вона а) вимушена, здійснювана проти власних переконань та волі, при цьому особа вжила всіх можливих за конкретних умов заходів, щоб не спричинити або мінімізувати шкоду суверенітетові, територіальній цілісності й недоторканності, обороноздатності та безпеці України, або б) спрямована лише на забезпечення життєдіяльності населеного пункту чи інтересів громади, що відповідають законам України. Поточна редакція пункту може бути використана як інструмент уникнення відповідальності.

Станом на 15 серпня проєкт Закону України р. н. 7570 **перебуває на опрацюванні** Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності.

Попри наявність зареєстрованого у Верховній Раді України законопроєкту р. н. 7570, 9 серпня Уряд України ініціював реєстрацію двох законопроєктів:

- «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо особливостей діяльності на тимчасово окупованій території України» (р. н. [7646](#));
- «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність» (р. н. [7647](#)).

Зміни, передбачені цими законопроєктами, спрямовані на встановлення режиму відповідальності за колабораційну діяльність, за якого правомірна та необхідна діяльність не підпадатиме під формулювання ст. 111-1 КК України.

Цілком погоджуючись з необхідністю внесення відповідних змін, зазначимо, що положення, викладені в урядових законопроектах р. н. 7646, 7647, **не розв'язують питання**. Нижче наводимо причини такого висновку.

**По-перше**, як справедливо зазначає у своєму [ВИСНОВКУ](#) щодо законопроекту р. н. 7647 ГНЕУ Апарату Верховної Ради України та [ВИСНОВКУ](#) щодо законопроекту р. н. 7646, запропонований у проєкті підхід не розв'язує усі проблемні питання, які виникли після ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність» від 3 березня 2022 року № 2108-ІХ, відповідно до якого КК України доповнено новою ст. 111-1 «Колабораційна діяльність». Мова йде про використання оцінювальних і таких, що можуть тлумачитися широко, мовних конструкцій у диспозиції статті (*«заходи із забезпечення прав і свобод людини і громадянина», «заходи, спрямовані на розв'язання гуманітарних проблем»*), обмеження вчинення злочину лише громадянином України в більшості різновидів колабораційної діяльності, а також нерозв'язання проблеми складності розмежування діянь, передбачених ст. 111 «Державна зрада», 111-1 «Колабораційна діяльність», 111-2 «Пособництво державі-агресору» та 436-2 «Виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України, глорифікація її учасників» КК України (наприклад, чинна ст. 111-2 КК України так само, як і ст. 111-1 КК України, передбачає відповідальність за колабораційну діяльність в окремих формах, які вже передбачені в ст. 111-1 КК України) тощо.

**По-друге**, законопроектом р. н. 7646 пропонується внести конкретний перелік видів діяльності, які дозволені на окупованій території, з використанням відсильної норми в КК України у такому формулюванні: *«за винятком випадків, визначених законом»*. Формулювання дозволених видів господарської діяльності на окупованих територіях суперечить ч. 2 ст. 13 чинного закону, відповідно до якої *«здійснення господарської діяльності юридичними особами, фізичними особами-підприємцями та фізичними особами, які провадять незалежну професійну діяльність, місцезнаходженням (місцем проживання) яких є тимчасово окупована територія, дозволяється виключно після зміни їхньої податкової адреси на іншу територію України. Правочин, стороною якого є суб'єкт господарювання, місцезнаходженням (місцем проживання) якого є тимчасово окупована територія, є нікчемним. На такі правочини не поширюється дія положення абзацу другого частини другої статті 215 Цивільного кодексу України»*. Встановлення переліку дозволених видів діяльності не враховує той факт, що для ведення навіть дозволених видів діяльності на окупованій території особи змушені реєструвати підприємства або ж сплачувати податки й збори окупаційним органам влади, що є кримінальним правопорушенням і може бути складом злочину, передбаченим ст. 111-2 КК України, як підтримка дій чи рішень окупаційної влади.

При застосуванні ст. 111-1 КК України в такій редакції під кримінальну відповідальність підпадатимуть усі види діяльності, які не зазначені в законах. Таким чином, норми законопроекту не створюють належної правової визначеності, яка є необхідним елементом будь-якого кримінально караного діяння. У разі ухвалення законопроекту при застосуванні його положень може виникнути необхідність в уточненні та доповненні тих випадків і видів діяльності, які не зазначені в законах і які не повинні підпадати під кримінальну відповідальність.

Застосування відсильної норми як диспозиції також сприяє невизначеності, адже не згадуються конкретні законодавчі акти, які можуть визначати дозволених види діяльності. Також перелік видів діяльності, які визнаються кримінальним правопорушенням за статтею 111-1 КК

України або ж декриміналізуються, буде змінюватися внаслідок внесення змін до законодавчих актів, які не є частиною кримінального законодавства. Визнання діяння кримінальним правопорушенням або ж декриміналізація діяння повинна здійснюватися лише в результаті зміни кримінального закону. При цьому формулювання включає таку характеристику дозволеної діяльності, як *«якщо при цьому не вчиняється пособництво державі-агресору»*. Встановлення цього критерію без його інтерпретації лише сприятиме тому, що пересічні громадяни не будуть розуміти, за яких умов ведення ними правомірної діяльності на окупованих територіях може трактуватися як правопорушення.

Сумнівне також формулювання, яке включає відсилку на інше правопорушення. Тоді як ця стаття в Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є уточнювальною до ст. 111-1 КК України, її формулювання включає відсилку до ст. 111-2 КК України щодо пособництва державі-агресору. З огляду на це виникає питання, за якою статтею будуть кваліфікуватися згадані діяння.

Невизначеності також сприяє застосування терміну «взаємодія», який законодавець не пояснює. Відповідно це дозволяє широко трактувати поняття та створює можливість кваліфікації будь-якої діяльності як такої, що становить взаємодію і може вважатися колабораціонізмом за ст. 111-1 КК України. Понад те, формулювання *«взаємодія між державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, іншими юридичними особами публічного права, їх посадовими особами, суб'єктами господарювання та державою-агресором...»* викликає питання в контексті того, що державні органи влади, по суті, не можуть діяти і виконувати жодні повноваження на окупованих територіях, а обов'язки щодо утримання окупованих територій і населення згідно з міжнародним гуманітарним правом покладаються на державу-окупанта.

**По-третє**, правопорушення, передбачені КК України, у своєму формулюванні не обмежуються здійсненням на окупованих територіях. Своєю чергою включення переліків дозволеної діяльності до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» створює враження, що ст. 111-1 КК України стосується лише діяльності на окупованих територіях, що суперечить її формулюванню. У цьому контексті виникає також питання про застосування цих норм до території, окупованої де-факто, але ще не визнаної такою де-юре.

**По-четверте**, запропоновані зміни також передбачають, що Кабінет Міністрів України уповноважений визначати особливості та встановлювати обмеження провадження діяльності й здійснення заходів, а також порядок проведення оплати за товари, роботи, послуги на тимчасово окупованій території, що робить межі, у яких правомірна діяльність на окупованих територіях може кваліфікуватися як пособництво державі-агресору, ще більш розмитими.

**Можемо зробити висновок, що зміни до законодавства з уточненням видів і способів діяльності, зокрема на тимчасово окупованій території, які можуть кваліфікуватися як неправомірні за ст. 111-1 КК України, необхідні. Однак їх викладення, запропоноване в урядових законопроектах р. н. 7646, 7647 щодо особливостей діяльності на тимчасово окупованій території України, не розв'язує проблеми неоднозначності формулювання й потребує доопрацювання. Недоцільним виглядає формулювання переліку дозволених видів діяльності в Законі України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України» замість чіткого переліку заборонених видів діяльності безпосередньо в ч. 4 ст. 111-1 КК України.**

У зв'язку з цим вважаємо, що законопроект р. н. 7570 таким, що створює умови для розв'язання проблемних питань, пов'язаних із застосуванням ст. 111-1 КК України. Тому ми підтримуємо ухвалення проєкту Закону України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо удосконалення відповідальності за колабораційну діяльність та суміжні кримінальні правопорушення» (р. н. 7570) за основу.