

АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ ОНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Чишко Катерина Олександрівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
провідний науковий співробітник
науково-дослідної лабораторії з проблем правового
забезпечення діяльності поліції та протидії злочинності
Харківського національного університету внутрішніх справ



У статті проаналізовано Проект Кодексу про адміністративні проступки № 11386 від 28.06.2024, який по-суті являє собою абсолютно новий Кодекс про адміністративні проступки. В результаті аналізу положень останнього було зроблено висновок, що його проект містить ряд суттєвих недоліків, серед яких: 1) наявність формальної пояснювальної записки до законопроекту, зміст якої не пояснює новели вказаного документу; 2) запропонована система підвищення розміру штрафів прив'язана до мінімальної заробітної плати в країні, що саме по собі містить дискримінаційні ознаки, оскільки суб'єктом правопорушення можуть бути і інші категорії фізичних осіб, які не отримують заробітну плату (особи з інвалідністю, пенсіонери, безробітні особи); 3) у законопроекті не тільки не вирішено питання роз'яснення змісту низки категорій (громадське місце та публічне місце, сфера охорони моральності, а і незрозуміле їх співвідношення, що призведе до проблем під час правозастосування та стане приводом для нових наукових дискусій; 4) нераціональне використання приміток, якими перенасичена Особлива частина Проект Кодексу про адміністративні проступки; 5) в деяких Главах передбачено, що адміністративні правопорушення можуть розглядати одночасно різні органи публічної адміністрації, що фактично призведе до дублювання повноважень останніх, а подекуди таких суб'єктів не визначено взагалі (ст. 442 Проект Кодексу про адміністративні проступки); 6) з суб'єктів розгляду адміністративних проступків виключено загальні місцеві суди, судді яких мають належну кваліфікацію та знання для того, що б прийняти справедливе та об'єктивне рішення; 7) розширення компетенції органів публічної адміністрації в адміністративно-деліктній сфері є підґрунтям для виникнення корупційних ризиків, та формує сприятливе середовище для поширення корупції; 8) передача повноважень щодо позбавлення громадян тих чи інших прав органам публічної адміністрації, попри те, що єдиним органом уповноваженим позбавити громадян тих чи інших прав є суд.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, органи публічної адміністрації, суд, поліція, удосконалення, правопорушення.

Chyshko Kateryna. Analysis of trends in update of administrative and torts legislation

The article analyzes the Draft Code of Administrative Offenses No. 11386 dated 06/28/2024, which is essentially a completely new Code of Administrative Offenses. As a result of the analysis of the provisions of the latter, it was concluded that its draft contains a number of significant shortcomings, including: 1) the presence of a formal explanatory note to the draft law, the content of which does not explain the novelties of the specified document; 2) the proposed system of increasing the amount of fines is tied to the minimum wage in the country, which in itself contains discriminatory features, since the subject of the offense may also be other categories of individuals who do not receive a salary (persons with disabilities, pensioners, unemployed persons); 3) the draft law not only fails to resolve the issue of clarifying the content of a number of categories (public place and public place, sphere of morality protection, but also their unclear correlation, which will lead to problems during law enforcement and will become a reason for new scientific discussions; 4) irrational use of notes, which overwhelm the Special Part of the Draft Code on Administrative Offenses; 5) some Chapters stipulate that administrative offenses may be considered simultaneously by different bodies of public administration, which will actually lead

to duplication of the powers of the latter, and in some places such subjects are not defined at all (Article 442 of the Draft Code on Administrative Offenses); 6) general local courts are excluded from the subjects of consideration of administrative offenses, whose judges have the appropriate qualifications and knowledge to make a fair and objective decision; 7) expanding the competence of public administration bodies in the administrative and tort field is the basis for the emergence of corruption risks and creates a favorable environment for the spread of corruption; 8) transferring powers to deprive citizens of certain rights to public administration bodies, despite the fact that the only body authorized to deprive citizens of certain rights is the court.

Key words: administrative responsibility, public administration bodies, court, police, improvement, offenses.

У Верховній Раді України зареєстровано Проект Кодексу про адміністративні проступки (далі – Законопроект № 11386 від 28.06.2024), який по-суті являє собою абсолютно новий Кодекс про адміністративні проступки (далі – КпАП), що складається з трьох частин: 1) загальної, яка включає загальні положення про адміністративні проступки; 2) особливої, де систематизовано склади адміністративних правопорушень у різних сферах; 3) процедурної, положення якої регламентують здійснення провадження в справі про адміністративний проступок [1].

Актуальність Законопроекту № 11386 від 28.06.2024 не викликає жодних сумнівів, і обумовлюється низкою факторів викладених у пояснювальній записці, серед яких: виконання положень Закону України «Про деерадизацію законодавства України» [2]; неактуальні норм чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП); суттєва кількість прогалин у нормах чинного КУпАП (неповний перелік суб'єктів здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення, критично низькі штрафи, внаслідок чого не виконується одна із визначальних функцій адміністративної відповідальності, застарілі терміни та категорії які кореспондуються з законами які втратили чинність, відсутність важливих дефініцій, які безпосередньо впливають на кваліфікацію адміністративних правопорушень) тощо.

В той же час, у пояснювальній записці до Законопроекту № 11386 від 28.06.2024 не відображено позиції авторів даного законопроекту з приводу низки принципів питань, які стосуються: принципу та/або підходу до об'єднання статей у Глави та Розділи; виключення окремих адміністративних правопорушень (наприклад, заняття проституцією, відповідаль-

ність за яке настає за ст. 181-1 КУпАП чи Участь в організованих без дозволу азартних іграх (карти, рулетку, «наперсток» та ін.) – ст. 181 КУпАП, поширювання неправдивих чуток – ст. 173-1 КУпАП); виключення можливості оплатного вилучення майна (п. 3 ч. 1 ст. 24 КУпАП); ототожнення конфіскації з оплатним вилученням майна специфічного використання Приміток до Глав Особливої частини; прив'язки розміру штрафної ставки до розміру мінімальної заробітної плати; продовження використання юридичних категорій, які не мають легальних дефініцій (громадське місце, публічне місце, мораль); звуження компетенції місцевих загальних судів, в частині розгляду та вирішення по суті справ про адміністративні проступки; фактичне ототожнення адміністративно-деліктного провадження, яке однозначно має свою специфіку з загальними адміністративними процедурами, які надаються органами публічної адміністрації тощо.

В свою чергу відсутність позиції авторів Законопроекту № 11386 від 28.06.2024 з приводу вищевказаних питань має наслідком виникнення значної кількості дискусійних питань з точки зору юриспруденції. Внаслідок чого новий КпАП, прийняття якого має на меті «забезпечення правопорядку в суспільстві та реалізація принципу верховенства права в адміністративних відносинах, що виникають між фізичними і юридичними особами – з одного боку, та публічною адміністрацією (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами) – з іншого» [1], що неможливо без усунення неточностей і прогалин у законодавстві, не тільки не усуває останні, а і створює підґрунтя для виникнення нових. В результаті можна дійти висновку, що пояснювальна записка, частково не містить обґрунту-

вання запропонованих організаційно- та техніко- правових рішень.

З аналізу ч. 2 ст. 31 КпАП (Законопроект № 11386 від 28.06.2024) стає зрозумілим, що на відміну від чинної редакції КУпАП, де розмір штрафу прив'язувався до прожиткових мінімумів для працездатних осіб (17 грн.) [3], нова редакція передбачає його прив'язку до штрафних ставок, які вимірюються розміром мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року Законом про Державний бюджет України (8000 грн.). Саме по собі підвищення розміру штрафів безумовно є позитивним і необхідним кроком, з огляду на їх невеликий розмір. Наприклад, в чинній главі 14 КУпАП «найбільші штрафи передбачені за порушення ст. 175-2, ч. 2 ст. 177-2, ч. 2 ст. 180-1 та ч. 2 ст. 182 і переважно для суб'єктів господарської діяльності. Звичайному громадянину дрібне хуліганство обійдеться у 51–119 грн., розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві «коштуватиме» від 51 до 102 грн., для порівняння – у цьому ж проміжку коштує кілограм м'яса або риби. Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки – 8 грн. 50 коп., що є дешевшим, ніж буханка хліба чи пакет молока. Таким чином, практично кожен може «дозволити собі» здійснити адміністративне правопорушення – порушити громадський порядок. За таких обставин адміністративно-деліктні норми є малоефективними, оскільки на сто відсотків не виконують виховну функцію та функцію охорони системи суспільних відносин матеріальної та нематеріальної сфер» [4, с. 173–174]. Між тим, прив'язка штрафної ставки до розміру мінімальної заробітної плати, буквально трансліює позицію законодавця про те, що заплатити штраф зможуть працевлаштовані особи. З іншої сторони суб'єктом правопорушення можуть бути і інші категорії фізичних осіб, які не отримують заробітну плату, зокрема особи з інвалідністю, пенсіонери, а також безробітні особи. Так, мінімальні розміри пенсійних виплат по інвалідності: для осіб з інвалідністю I групи – 2 760 грн; для непрацюючих осіб з інвалідністю II і III груп – 2 520 грн; для працюючих осіб з інвалідністю II і III груп – 2 093 грн. [5] Мінімальна пен-

сія зросла з початку січня до 2361 грн., а у квітні – 3407 [6]. Необхідно відмітити, що всі наведені суми суттєво менші, за мінімальну заробітну плату, та де-факто ставить працевлаштованих осіб у більш вигідне становище, що опосередковано протирічить принципу рівності, закріпленому в ст.ст. 21, 24 Конституції України [7]. Натомість, доцільно відштовхуватись від загального показника прожиткового мінімуму (2 920 грн.), який буде однаковим для фізичних осіб (працевлаштованих, безробітних, осіб з інвалідністю), при чому зменшувати суми штрафів недоцільно, а тому доцільно розмір штрафної ставки встановити як 1/10 розміру загального показника прожиткового мінімуму, встановленої на 1 січня відповідного року Законом про Державний бюджет України. Результат таких змін можна продемонструвати в таблиці нижче на прикладі ч. ст. 178 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді» КУпАП (у законопроекті це ч. 2 ст. 90) (табл.1).

У свою чергу вивчення окремих положень Законопроекту № 11386 від 28.06.2024 свідчить про те, що його зміст містить категорії і терміни, які до сьогодні не тільки не мають легальних і усталених доктринальних дефініцій, а і незрозуміле їх співвідношення. Мова йде про терміни «громадське місце» та «публічне місце», які використовуються в ст. 240 та ч. 2, 3 ст. 90 КпАП, відповідно. Варто зазначити, що використання одночасно схожих за змістом термінів на кшталт вже вказаних або ж громадський порядок і публічний порядок стало приводом для наукової полеміки яка не вщухає до сьогодні.

Аналогічна тенденція зберігається і у п. 60 Прикінцевих і перехідних положень КпАП, де вказано на необхідність «частину першу статті 20 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» (Відомості Верховної Ради України, 2012 р., № 9, ст. 64; 2014 р., № 12, ст. 178) викласти в такій редакції: «1. За правопорушення у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготов-

Таблиця 1

Порівняння розмірів штрафних ставок

Нормативно-правовий акт	Розмір санкції передбачений за правопорушення		Фактичний розмір в гривнях
КУпАП	від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян		17–85 грн.
Законопроект № 11386 від 28.06.2024	Розмір штрафної ставки становить 1/30 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року Законом про Державний бюджет України	має наслідком накладення штрафу першої категорії	267–1355 грн.
	За умови розміру штрафної ставки 1/10 загального показника прожиткового мінімуму		292–1460 грн.

кою та проведенням футбольних матчів до суб'єктів забезпечення громадського порядку та громадської безпеки застосовуються стягнення, передбачені Кодексом України про адміністративні проступки».

Тобто вносячи зміни до Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» авторський колектив не усуває існуючи з 2015 року термінологічну розбіжність, а створює умови для її подальшого існування.

Іншою категорією, що не має чітко встановленого обсягу є – сфера охорони моральності, при цьому під моральністю необхідно розуміти «відповідність поведінки людей нормам моралі» [8, с. 690]. В той же час Закон України «Про захист суспільної моралі», де було надане визначення останньої втратив силу у 2023 році в зв'язку з прийняттям Закону України «Про медіа» [9], а у новому законі мораль фігурує лише в двох словосполученнях: «моральний розвиток дітей» і «моральна шкода».

Під мораллю треба розуміти «систему життєвих принципів, поглядів, суджень, оцінки людей, а також відповідних їм норм поведінки, що відображають погляди, які склалися в суспільстві, про добро і зло, борг, справедливість, гідність і безчестя, похвальність і ганебність, про те, що схвалюється, а що відкидається суспільством» [10, с. 164]. Мораль хоча і є дотичною до права, а її першопочатки можуть бути покладені в основу правових норм, але ж у Главі 3. Адміністративні проступки у сфері охорони моральності закріплено правопорушення, які вже врегульовані:

Сімейним кодексом України (ст.ст. 74, 77 КпАП); Кодексом законів про працю (ст. 76 КпАП); Законами України «Про запобігання та протидію домашнього насильства» (ст. 78 КпАП) і «Про освіту» (ст. 75 КпАП). Вказане свідчить, що адміністративні проступки передбачені Главою 3 Розділу 4 посягають не на сферу охорони моральності, а на правовідносини в сімейній (приватній), освітній і трудовій сферах. Таким чином, наявна неправильна класифікація вказаних статей і безпідставне їх об'єднання на основі сфери, яка є другою для вказаних відносин.

Окрім нераціонального використання приміток, якими перенасичена Особлива частина КпАП, що суттєво ускладнює встановлення процедури провадження в справах про адміністративні проступки, в частині визначення суб'єкта, який уповноважений розглядати справи про адміністративні проступки по суті та приймати відповідні рішення, в деяких Главах передбачено, що адміністративні правопорушення можуть розглядати одночасно різні органи публічної адміністрації. Наприклад, згідно з приміткою 1 до Глави 2 Розділу 8 «справи про адміністративні проступки, передбачені статтею 384 цього Кодексу, розглядаються адміністративним органом у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку, органом місцевого самоврядування» [1]. Таким чином, порушення правил користування паспортом громадянина України чи неправомірне його вилучення чи прийняття у заставу можуть розглядати як органи Національної поліції України, так і органи місцевого самоврядування, тобто виникає дублювання повноважень у вказаних органах, при чому незрозуміло

як конкретно вирішити який з цих органів повинен розглядати цю справу та який із них має пріоритетну компетенцію в цьому питанні.

З негативної точки зору також слід відмітити, що у ст. 442 КпАП передбачено складення протоколів про адміністративні проступки, проте суб'єктів уповноважених їх складати не передбачено взагалі.

До того ж аналіз Особливої частини КпАП дає можливість зробити висновок, що більшість із адміністративних проступків розглядає адміністративний орган у сфері забезпечення публічної безпеки, тобто Національна поліція України. В такому контексті треба поставити два запитання: по-перше, про збільшення навантаження на органи поліції за умови їх некомплекту, що становить 17,5% [11] (загального штату) і понад 20% – патрульної поліції; по-друге, чи достатньо кваліфікації поліцейських, що б правильно кваліфікувати той чи інший адміністративний проступок та прийняти рішення у справі, адже переважна більшість із них не мають диплома за спеціальність 081 «Право» і не є юристами, натомість вони отримують диплом а спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність».

З зазначеного виникає інше запитання – чому з суб'єктів розгляду адміністративних проступків виключено загальні місцеві суди, судді яких мають належну кваліфікацію та знання для того, що б прийняти справедливе та об'єктивне рішення. Більш того, розширення компетенції органів публічної адміністрації в адміністративно-деліктній сфері є підґрунтям для виникнення корупційних ризиків, та формує сприятливе середовище для поширення корупції.

В той же час законодавець пропонує передати повноваження щодо позбавлення громадян тих чи інших прав органами публічної адміністрації. Так, наприклад, у ч. 4 ст. 138 КпАП: «повторне протягом року вчинення будь-якого з адміністративних проступків, передбачених частинами першою – третьою цієї статті, – має наслідком накладення штрафу другої категорії з позбавленням права керування транспортними засобами на строк від трьох до шести місяців» [1]. Варто наголосити, що жоден орган публічної адміністрації не має повноважень позбавити особу того чи

іншого права. Не йдеться про це і в ст. 23 Закону України «Про національну поліцію». Така прерогатива належить виключно суду, що буквально унеможливорює розгляд і вирішення по суті цієї справи органами поліції. Цей аргумент також можна зарахувати на користь того, що виключення судів із переліку суб'єктів здійснення провадження в справах про адміністративні проступки є необґрунтованим.

У підсумку слід констатувати, що попри необхідність прийняття нового профільного правового акту в адміністративно-деліктній сфері, його проект містить ряд суттєвих недоліків, серед яких:

1) наявність формальної пояснювальної записки до Законопроекту № 11386, зміст якої не пояснює новели вказаного документу;

2) запропонована система підвищення розміру штрафів прив'язана до мінімальної заробітної плати в країні, що саме по собі містить дискримінаційні ознаки, оскільки суб'єктом правопорушення можуть бути і інші категорії фізичних осіб, які не отримують заробітну плату (особи з інвалідністю, пенсіонери, безробітні особи);

3) у Законопроекті № 11386 не тільки не вирішено питання роз'яснення змісту низки категорій (громадське місце та публічне місце, сфера охорони моральності, а і незрозуміле їх співвідношення, що призведе до проблем під час правозастосування та стане приводом для нових наукових дискусій;

4) нераціональне використання приміток, якими перенасичена Особлива частина КпАП;

5) в деяких Главах передбачено, що адміністративні правопорушення можуть розглядати одночасно різні органи публічної адміністрації, що фактично призведе до дублювання повноважень останніх, а подекуди таких суб'єктів не визначено взагалі (ст. 442 КпАП);

6) з суб'єктів розгляду адміністративних проступків виключено загальні місцеві суди, судді яких мають належну кваліфікацію та знання для того, що б прийняти справедливе та об'єктивне рішення;

7) розширення компетенції органів публічної адміністрації в адміністративно-деліктній сфері є підґрунтям для виникнення корупційних ризиків, та формує

сприятливе середовище для поширення корупції;

8) передача повноважень щодо позбавлення громадян тих чи інших прав

органам публічної адміністрації, попри те, що єдиним органом уповноваженим позбавити громадян тих чи інших прав є суд.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Проект Кодексу про адміністративні проступки № 11386 від 28.06.2024. Законопроекти. Верховна Рада України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44507> (дата звернення 15.02.2025).

2. Про дераднізацію законодавства України: закон України від 21.04.2022 № 2215-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text> (дата звернення 17.02.2025).

3. Щодо розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян при застосуванні штрафних санкцій, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення: лист Міністерства доходів і зборів України від 29.07.2013 № 7692/6/99-99-10-04-02-15/2667. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v7692810-13#Text> (дата звернення 24.02.2025).

4. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: монографія. Харків : Панов, 2017. 232 с.

5. Роз'яснення ПФУ : Пенсія по інвалідності. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади в Україні. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/roziasnennia-pfu-pensiia-po-invalidnosti> (дата звернення 01.03.2025).

6. Про Державний бюджет України на 2025 рік: закон України від 19.11.2024 № 4059-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4059-20#Text> (дата звернення 04.03.2025).

7. Конституція України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення 07.03.2025).

8. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250000. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

9. Про медіа : закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#n2354> (дата звернення 18.03.2025).

10. Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко [та ін.]; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

11. Мобілізація поліцейських може позначитися на криміногенній ситуації в країні – Вигівський. Українське національне інформаційне агентство «Укрінформ». URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3816684-mobilizacia-policejskih-moze-poznacitisa-na-kriminogennij-situacii-v-kraini-vigivskij.html> (дата звернення 25.03.2025).