

## **ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

### **до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою удосконалення здійснення судочинства у справах про адміністративні правопорушення»**

#### **1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Широковідомим є той факт, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі також «КУпАП»), прийнятий в 1984 році, не повною мірою відповідає потребам сучасності.

Не останньою мірою це стосується тих його положень, що регламентують судове провадження з розгляду справ про адміністративні правопорушення.

У провадженні районних судів загальної юрисдикції за КУпАП залишиться широкий перелік справ про адміністративні правопорушення, які є значними та передбачають застосування суттєвих санкцій до правопорушників у виді позбавлення спеціального права щодо здійснення певного виду діяльності, права обіймати певні посади, конфіскацію предмета який є об'єктом адміністративного правопорушення, адміністративний арешт до 15 діб, значні грошові штрафи.

До них можна віднести правопорушення, передбачені статтею 124 КУпАП - «Порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна», статтею 130 КУпАП, а також адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, адміністративні у виборчому процесі, порушення митних правил тощо.

З огляду на каральний характер та суворість санкцій зазначених статей, на процедуру розгляду даних справ повністю поширюються вимоги статті 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод – «Право на справедливий суд».

Саме недотримання державою Україна своїх міжнародних зобов'язань щодо забезпечення справедливого розгляду в справах про адміністративні правопорушення стали підставою для ухвалення Європейським судом з прав людини низки негативних для держави рішень, прикладами яких зокрема є справи «Надточій проти України», «Лучанінова проти України», «Гурепка проти України» та багато інших.

Законопроект розроблено з метою усунення низки правових прогалин у розгляді справ про адміністративні правопорушення та суперечностей КУпАП з іншими актами чинного законодавства, що має на меті наблизити судочинство в даній категорії справ до вимог Конституції України як акту вищої юридичної сили та міжнародних угод, ратифікованих Україною.

## **2. Мета і завдання прийняття акта**

Мета й завдання прийняття акта – створення законодавчого підґрунтя для покращення якості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення шляхом імплементації до Кодексу України про адміністративні правопорушення процесуальних механізмів відводу судді та інших учасників судового процесу, запровадження механізму ведення протоколу судового засідання та технічної фіксації судового процесу, визначення складу суду за допомогою електронної інформаційної системи, запровадження критеріїв оцінки доказів у справі про адміністративні правопорушення тощо.

## **3. Загальна характеристика та основні положення проекту акта**

1. Пропонується включити до КУпАП норми, які передбачають застосування адміністративного стягнення нижчого за мінімальні межі, встановлені у санкції відповідної статті Кодексу.

Слід відзначити, що механізм застосування покарання нижчого за межі найменшого покарання, передбаченого відповідною статтею Спеціальної частини Кодексу, безпосередньо передбачені статтею 69 Кримінального кодексу України.

Така норма закону цілком узгоджується із принципом індивідуалізації юридичної відповідальності, який встановлений статтею 61 Конституції України.

Хоча де-юре норми КУпАП не передбачають можливості застосування адміністративного стягнення, нижчого від найнижчої межі, визначеної у відповідній статті Кодексу, де-факто суди застосовують такий принцип при розгляді справ.

До цього суд спонукають як норми Конституції України (ст. 8 та 61), які мають найвищу юридичну силу, так і висновки Європейського суду з прав людини, які є джерелом права згідно національного законодавства України.

У рішенні по справі "Скоппола проти Італії" ЄСПЛ зазначив, що складовим елементом принципу верховенства права є очікування від суду застосування до кожного такого покарання, яке законодавець вважає пропорційним.

Заразом саме з метою дотримання принципу пропорційності адміністративного стягнення суди вимушені відступати від норм КУпАП, посилаючись при цьому в одних випадках за аналогією закону на статтю 69 Кримінального кодексу України, в інших – безпосередньо на норми Конституції України, в третьому – на рішення ЄСПЛ.

Слід зазначити, що така ситуація не лише не відповідає принципу юридичної визначеності (у тому числі вимогам якості законодавства), але зумовлює виникнення певних ризиків у правозастосуванні.

В одних випадках наслідком такого правозастосування в умовах законодавчої невизначеності є ухвалення судових рішень, які є взірцями справедливого вирішення справи та очевидно відповідають принципу верховенства права. В інших же випадках судові рішення є дискусійними та породжують у зовнішнього спостерігача сумніви в об'єктивності судового розгляду.

З огляду на викладене, наведена ситуація потребує чіткого законодавчого врегулювання.

По аналогії із положеннями Кримінального кодексу України передбачено, що положення щодо призначення покарання нижчого від найнижчої межі не може бути застосоване у провадженнях по адміністративних правопорушеннях, пов'язаних із корупцією.

2. Пропонується доповнити КУпАП нормами, які передбачають критерії оцінки доказів – належність, достовірність та допустимість.

Зазначені критерії є загальноприйнятими для теорії кримінального процесуального, а також цивільного, господарського та адміністративного процесуального права.

Необхідність оцінки доказів на предмет їх допустимості безпосередньо впливає із положень статті 62 Конституції України, згідно яких обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях.

У справах про адміністративні правопорушення такі вимоги підлягають застосуванню в силу висновків, що викладені в рішенні Конституційного Суду України від 22.10.2010 № 23-рп/2010, а саме: адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні (пункт 4.1 рішення).

Слід зазначити, що органи судової влади, будучи обізнаними про зазначене рішення КСУ та про висновки ЄСПЛ (див. рішення у справі «Надточій проти України») переважно застосовують загальноприйнятні в кримінальному процесуальному праві критерії оцінки доказів, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення.

Заразом наведені принципи підлягають законодавчому відображенню та застосуванню не лише судами, але всіма органами, що здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення.

3. Станом на сьогоднішній день абсолютно неврегульованим в КУпАП залишається питання статусу свідка та наданих ним пояснень як доказів.

Зокрема, чинний Кодекс не передбачає попередження свідка про кримінальну відповідальність за дачу завідомо неправдивих показань та за неправомірну відмову від давання показань, не регулює випадків, коли особа має право відмовитися від давання показань та не визначає процедури допиту свідка.

Більше того, навіть застосований в КУпАП термін «пояснення свідка» системно не узгоджується із іншими актами чинного законодавства, зокрема нормами Кримінального кодексу України, які регламентують кримінальну відповідальність за давання завідомо неправдивих показань свідка.

У сукупності наведене призводить до того, що давання завідомо неправдивих показань суду в справі про адміністративне правопорушення не становить підстави для притягнення особи до кримінальної відповідальності.

На практиці показання свідка на адресу суду як засіб доказування в справах про адміністративні правопорушення мають невизначений статус, що явно не сприяє як виконанню завдань судочинства, так і реалізації процесуальних прав учасників справи.

4. Необхідним є законодавче врегулювання в КУпАП і питання ведення протоколу судового засідання в справах про адміністративні правопорушення, а також і питання технічної фіксації судового засідання.

Станом на сьогоднішній день зазначені питання в Кодексі не врегульовано, хоча їх імплементація в процес є необхідною з огляду на вимоги пункту 6 частини першої статті 129 Конституції України.

Крім того, чинна редакція Кодексу не передбачає визначення судді, який здійснюватиме розгляд справи, Єдиною судовою інформаційною (автоматизованою) системою, що не відповідає положенням частини четвертої статті 15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

5. Ще одним із проблемних питань КУпАП є відсутність механізму відводу як судді, що здійснює розгляд справи, так і інших учасників судового процесу – експерта, перекладача, прокурора.

У деяких випадках судді розглядають заяви про відвід судді та вирішують їх, керуючись або практикою ЄСПЛ, або аналогією норм кримінального права.

Така ситуація є неприпустимою, оскільки не узгоджується із потребами здійснення справедливого, швидкого та ефективного судочинства в даній категорії справ.

#### **4. Стан нормативно-правової бази в даній сфері державного регулювання**

Правовідносини, які пропонується врегулювати цим законопроектом, регулюються Конституцією України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Законом України «Про судоустрій і статус суддів»,

Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», Кодексом України про адміністративні правопорушення.

## **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація положень законопроекту не потребує видатків із Державного бюджету України.

## **6. Прогноз соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акта**

Прийняття законопроекту дозволить покращити якість розгляду судами загальної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення, позитивно вплине на швидкість їх розгляду та сприятиме підвищенню якості законодавства у сфері відповідальності за адміністративні правопорушення.

**Народні депутати України**

**Кулініч О.І.  
Арешонков В.Ю.  
Шахов С.В.  
Приходько Б.В.**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Кулініч Олег Іванович  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000006A0C2A0088D28300  
Дійсний до: 08.05.2022 9:30:43

Апарат Верховної Ради України  
№ 348д9/1-2020/97334 від 06.07.2020



132410