



# 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. № 3828 від 10.07.2020  
Народні депутати України  
С. Лабзюк та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження спрощеного порядку судового розгляду певних категорій справ, у яких особа визнає свою вину»**

Як зазначено в п. 1 пояснювальної записки до законопроекту, «прийняття закону обумовлено необхідністю врегулювання процедури спрощеного розгляду справ про вчинення адміністративних правопорушень, в яких особа, яка притягається до відповідальності, не заперечує проти обставин правопорушення та визнає свою вину та які підсудні судам, визначеним статтями 221 та 221-1 КУпАП».

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення» (далі – КУпАП) новою главою 22-1 «Розгляд справ про адміністративні правопорушення в спрощеному порядку» та передбачити можливість розгляду справи про адміністративне правопорушення в спрощеному порядку, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, визнала свою вину, не оспорує встановлені у протоколі обставини, які свідчать про вчинення порушення і згодна з розглядом справи за її відсутності, про що зазначає в протоколі про адміністративне правопорушення, та, якщо справа підвідомча суду відповідно до ст. ст. 221 та 221-1 КУпАП.

Головне управління погоджується з доцільністю удосконалення процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, проте вважає за необхідне звернути увагу на недосконалість запропонованих положень та їх невідповідність Конституції України.

1. На нашу думку, концепція спрощеного розгляду справ, основою якої є визнання винуватості особою, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення (нова ст. 22-1 КУпАП), є неприпустимою у справах про адміністративні правопорушення та не вписується в загальні положення судочинства у таких категоріях справ.

*По-перше*, це не відповідає завданням провадження в справах про адміністративні правопорушення, якими є: *своєчасне, всебічне, повне і*

об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності (ст. 245 КУпАП). Адже проектом пропонується замість повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи просте фіксування вчинення правопорушення за допомогою протоколу про адміністративне правопорушення. Таким чином, суд позбавлятиметься повноважень щодо перевірки дійсних фактичних обставин справи та доведеності вини особи, а рішення ґрунтуватиметься лише на визнанні вини особою. Крім того, запропонований спрощений порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення не враховує можливість тиску на особу при підписанні протоколу про адміністративне правопорушення.

Звертаємо увагу на правову позицію Конституційного Суду України, який у своєму висновку зазначив, що 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 (п. 4.1. мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010).

Однією з таких презумпцій є презумпція невинуватості особи, яка хоча й відноситься до презумпцій у кримінальному праві, проте з огляду на великий обсяг адміністративних правопорушень кримінального характеру, повинна застосовуватись і до адміністративних правопорушень. Такої думки дотримується й Європейський Суд з прав людини, який поширює на провадження у справах про адміністративні правопорушення стандарти, які Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод встановлює для кримінального провадження (наприклад, Рішення у справі «Лучанінова проти України» від 09.06.2011). Презумпція невинуватості є однією з найважливіших гарантій законності, повноти та всебічності аналізу обставин справи.

По-друге, запропонований спрощений розгляд справи про адміністративне правопорушення не забезпечує реалізацію прав особи, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, визначених у ст. 268 КУпАП (знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката тощо). Звертаємо увагу на правову позицію Верховного Суду, який у своєму Рішенні від 30.01.2020 у справі № 482/9/17 зазначив, що особі, до якої застосовується адміністративна санкція, повинно бути забезпечено право завчасно знати про час та місце розгляду справи. Це право є гарантією реалізації інших прав – на участь в розгляді справи про адміністративне правопорушення, висловлення заперечень, надання доказів, захист тощо<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Судова влада України // URL : <https://6aa.court.gov.ua/sud4855/pravovipozicii/proces/575928/>

Натомість, згідно з ч. 3 нової ст. 22-2 КУпАП «за клопотанням особи, щодо якої було складено протокол або з власної ініціативи суду розгляд справи проводиться з викликом особи, щодо якої було складено протокол. У такому випадку виклик здійснюється відповідно до статті 277-2 цього Кодексу». Проте незрозуміло, яким чином особа, щодо якої складено протокол, може заявити клопотання про виклик, адже про дату і час розгляду справи такої особі не буде відомо, а у протоколі уже будуть зазначені відомості щодо можливості розгляду справи без участі особи.

*По-третє*, положення законопроекту не враховують прав потерпілої особи (таких як: знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання), оскільки не передбачають її згоду на спрощений порядок судового розгляду справи про адміністративне правопорушення. На нашу думку, це є некоректним з точки зору прав потерпілих.

*По-четверте*, не можна погодитись із запропонованою нормою щодо неможливості оскарження в апеляційному порядку постанови суду, ухваленої за результатами розгляду справи у спрощеному порядку, з підстав розгляду справи за відсутності осіб, які беруть участь у провадженні по справі про адміністративні правопорушення, недослідження доказів у судовому засіданні або з метою оспорити встановлені у протоколі обставини (зміни до ст. 294 КУпАП). Адже таке положення суперечить положенням п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України, яким передбачено *забезпечення права на апеляційний перегляд справи*. Це формулювання слід розуміти у тому сенсі, що право на апеляційне оскарження прийнятого судом рішення стороні процесу має бути забезпечене завжди, а не лише в окремих випадках (як, скажімо, право на касаційне оскарження)

Варто зазначити, що внаслідок прийняття такого закону в Україні може збільшитися кількість конституційних скарг громадян щодо його конституційності, якщо вони вважатимуть, що застосований в остаточному судовому рішенні в їх справі закон України суперечить Конституції України.

**2.** Аналіз нової глави 22-1 КУпАП свідчить про те, що запропонований проектом спрощений порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення стосується *лише розгляду справ про адміністративні правопорушення судом і полягає у розгляді справи без повідомлення особи, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення за наявними у справі матеріалами*. При цьому, строк провадження у таких справах залишається незмінним. Таким чином, новели проекту спрямовані тільки на полегшення умов роботи суддів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення, проте не мають на меті захисту прав осіб, щодо яких складено протокол про адміністративне правопорушення, потерпілих, а також не стосуються інших органів державної влади, які розглядають справи про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, вирішення питання розвантаження суддів, а також скорочення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення

повинно відбуватись іншим чином, з врахуванням чинних положень КУпАП та Конституції України і з дотриманням прав як особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, так і потерпілої особи. Крім того, на відміну від цивільного та кримінального судочинства, розгляд справ про адміністративні правопорушення здійснюється не тільки судом, а й іншими органами державної влади. Тому не можна погодитись із висловленим у п. 1 пояснювальної записки до проекту твердженням, що у КУпАП «не розрізняють механізму розгляду справ, які мають відносно тяжкі наслідки та спір щодо обставин справи та ті, які не оспорюються учасниками *та не мають значних збитків або тяжких наслідків*». Наприклад, розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачених ч. ч. 1, 2, 3 ст. 127 КУпАП («Порушення правил дорожнього руху пішоходами, велосипедистами та особами, які керують гужовим транспортом, і погоничами тварин») покладено на органи Національної поліції (ст. 222 КУпАП), а ч. 4 ст. 127 КУпАП, кваліфікуючою ознакою якої є спричинення аварійної обстановки – на районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) згідно зі ст. 221 КУпАП. Можливо, для досягнення мети законопроекту варто було б здійснити системний перегляд складів адміністративних правопорушень, які підвідомчі суду.

**3.** На нашу думку, вагомим недоліком законопроекту є викладення в окремій главі КУпАП норм щодо спрощеного порядку розгляду справ про адміністративні правопорушення, а не їх розміщення у чинних положеннях КУпАП, якими регулюється порядок складання протоколу про адміністративне правопорушення та розгляду справ про адміністративні правопорушення. Така законодавча пропозиція у багатьох випадках шкодить сприйняттю нормативних приписів КУпАП, положення неодноразово повторюються, що у подальшому призводить до неоднозначного застосування правових норм. Наприклад, у ст. 256 КУпАП встановлюються вимоги до змісту протоколу про адміністративне правопорушення, проте проектом не передбачаються зміни до чинних приписів зазначеної статті, а у новій ст. 22-1 КУпАП вказується на необхідність фіксування у протоколі про адміністративне правопорушення визнання своєї винуватості особою, яка вчинила адміністративне правопорушення та її згоду на розгляд справи за її відсутності.

**4.** Окремі нормативно-правові приписи у проекті не відповідають принципу юридичної визначеності, який є одним з основних принципів верховенства права, передбаченого у ст. 8 Конституції України. Як зазначав Конституційний Суд України у своїх рішеннях, принцип юридичної визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема, їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності (пп. 2.1 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017).

4.1. Згідно з ч. 2 нової ст. 22-1 КУпАП «при вирішенні питання про розгляд справи за правилами спрощеного провадження, орган, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, враховує: 1) розмір шкоди; 2) складність справи; 3) ставлення особи, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, до вчиненого нею діяння; 4) обсяг та характер доказів у справі, в тому числі, чи потрібно у справі призначати експертизу, викликати свідків тощо».

У даному випадку незрозуміло, чому в проекті вживається поняття «орган, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення», адже спрощений порядок розгляду справи пропонується тільки для випадків підвідомчості справи суду.

Також зазначена норма не визначає з достатньо чіткістю критерії, за яких справа може розглядатися у спрощеному порядку (який саме розмір шкоди повинен бути, щоб справа розглядалась у спрощеному порядку, в чому може полягати складність справи тощо).

4.2. У п. 7 ч. 1 ст. 22-1 КУпАП (у редакції проекту) передбачається, що у спрощеному порядку не можуть розглядатися справи про адміністративне правопорушення, «щодо яких прямо заборонено застосування процедури спрощеного провадження відповідно до цього Кодексу». Проте ні в чинному КУпАП, ні в проекті не передбачаються такі випадки, у зв'язку з чим зазначена норма не має фактичного і логічного підґрунтя.

5. У проекті пропонується доповнити КУпАП новою главою 22-1 «Розгляд справ про адміністративні правопорушення в спрощеному порядку», яка містить ст. ст. 22-1 та 22-2. Проте така нумерація статей не відповідає загальній нумерації в КУпАП, адже глава 22 КУпАП «Розгляд справ про адміністративне правопорушення» закінчується статтею 283.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: В. Попович, Т. Ткач



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЇВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/239559 від 14.12.2020



292079