

УДК 342.951
DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v4.2022.10>

І. Д. Пастух
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ
orcid.org/0000-0002-5889-7055

ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРИ МАЛОЗНАЧНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ

У статті розглянуто сучасний та визначено напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання звільнення від відповідальності при малозначності адміністративного проступку. Звернуто увагу на проблематику визначення критеріїв віднесення тих чи інших адміністративних проступків до малозначних. Констатуються прогалини відповідного нормативно-правового регулювання, що призводять до проблем у розумінні таких підстав органами та посадовими особами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення. Виділено процедурні форми звільнення від адміністративної відповідальності має: імперативна (обов'язковість звільнення при виконанні визначених деліктним законодавством вимог) та диспозитивна (звільнення залежить від адміністративного розсуду суб'єкта, уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення). Зазначено, що такі обставини, як, характеристика особи правопорушника, його скрутне матеріальне становище чи обставини, добровільне усунення наслідків правопорушення, відшкодування заподіяної шкоди, не є обставинами, що характеризують малозначність адміністративного проступку.

Запропоновано підстави для заборони звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю: адміністративні проступки, за вчинення яких у якості обов'язкових адміністративних стягнень передбачені усі їх види крім попередження та штрафу; інші проступки, де розмір штрафу за їх вчинення перевищує 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; при зазначених умовах та якщо звільненню заперечує потерпілий від вчиненого проступку.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення правового регулювання накладення адміністративних стягнень за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, що дозволить застосовувати інститут малозначності за вчинення інших правопорушень у цій сфері.

Ключові слова: звільнення від адміністративної відповідальності, адміністративний проступок, малозначність, критерії малозначності, адміністративна відповідальність.

Pastukh I. D. EXEMPTION FROM RESPONSIBILITY FOR MINOR ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article examines the modern and identified areas of improvement of the administrative-legal regulation of exemption from liability in the case of a minor administrative misdemeanor. Attention is drawn to the issue of determining the criteria for classifying certain administrative offenses as minor. Gaps in the relevant normative and legal regulation are noted, which lead to problems in understanding such grounds by bodies and officials authorized to consider cases of administrative offenses. Procedural forms of exemption from administrative liability are distinguished: imperative (obligatory exemption upon fulfillment of the requirements defined by tort law) and dispositive (exemption depends on the administrative discretion of the entity authorized to consider the case of an administrative offense). It is noted that such circumstances as the characteristics of the offender, his difficult financial situation or circumstances, voluntary elimination of the consequences of the offense, compensation for the damage caused, are not circumstances characterizing the insignificance of an administrative offense.

Grounds for the prohibition of exemption from administrative liability due to insignificance have been proposed: administrative misdemeanors, for the commission of which all types of mandatory administrative penalties are provided except for a warning and a fine; other misdemeanors, where the fine for committing them exceeds 50 tax-free minimum incomes of citizens; under the specified conditions and if the victim of the misdemeanor objects to the dismissal.

Proposals for improving the legal regulation of the imposition of administrative fines for offenses in the field of road safety have been formulated, fixed in automatic mode, which will allow applying the institute of insignificance for the commission of other offenses in this area.

Key words: exemption from administrative responsibility, administrative misdemeanor, insignificance, criteria of insignificance, administrative responsibility.

Гуманізація національного законодавства про юридичну відповідальність є невід'ємним елементом розвитку України як соціальної правової держави. Одним із її проявів являється закріплення у законодавстві про адміністративні правопорушення (ст. 22 КУпАП) можливості звільнення особи від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення). За весь час існування такої норми (з прийняттям КУпАП у 1984 році) зміни до її редакції вносилися двічі лише у 2021 та у 2022 роках. З моменту набуття

чинності Кодексом відбулися кардинальні зміни у політичному, соціально-економічному житті країни – Україна стала незалежною, відбувся перехід від планової до ринкової економіки, з'явилися нові сфери господарської діяльності, нові його суб'єкти тощо. Все це вплинуло на появу нових видів адміністративних правопорушень з різноманітною суспільною шкідливістю та негативними наслідками, що вимагає нового підходу та перегляду діючих підстав для звільнення особи від адміністративної відповідальності.

Практика діяльності суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, свідчить про значний обсяг випадків застосування положень ст. 22 КУпАП при закритті відповідного провадження у різних за своєю суспільною шкідливістю адміністративних правопорушеннях, незважаючи на те, що зміст розглядуваної статті не містить жодних ознак, відповідно до яких те чи інше протиправне діяння слід визнавати малозначним, що розширює можливості, з одного боку, адміністративного розсуду суб'єкта, уповноваженого розглядати справу, з іншого, – створює корупційні ризики в його діяльності, враховуючи незабезпечення принципу правової визначеності у таких випадках.

Така ситуація, перш за все, виникла і має місце внаслідок відсутності законодавчо закріплених ознак малозначності адміністративного проступку, остаточно вони не сформовані у науці адміністративно-деліктного права та в правозастосовній діяльності. Все це свідчить про те, що розглядувана процедура звільнення від адміністративної відповідальності є недосконалою і потребує додаткового обґрунтування та удосконалення. Крім цього, Внесені зміни до ст. 22 КУпАП у деяких випадках не узгоджуються з іншими нормами Кодексу, зокрема, в частині можливості застосування малозначності щодо правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Проблематика застосування малозначності при розгляді справ про адміністративні правопорушення досліджувалася такими науковцями як О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.Т. Гончарук, І.П. Голосніченко, В.В. Доненко, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д. В. Приймаченко, Д.М. Лук'янець, О.І. Остапенко, С.О. Резнік, Шестак Л. В., В.К. Шкарупа та інші. Незважаючи на актуальність розглядуваного питання окреслені вище проблеми не знайшли остаточного вирішення в юридичній літературі та правозастосовній діяльності, що і визначило напрям відповідного дослідження.

Сьогодні актуальним у практиці застосування норм адміністративно-деліктного законодавства залишається інститут звільнення з адміністративної відповідальності, що обумовлено, по-перше, великою кількістю справ про адміністративні правопорушення, і, по-друге, звільнення від адміністративної відповідальності, як і від будь-яких інших видів юридичної відповідальності, свідчить про наявність у правовій системі елементів, спрямованих на гуманізацію законодавства та посилення механізмів реалізації прав і свобод людини у цій сфері. У нормативно-правових актах відсутнє єдине регулювання та розуміння питань про розмежування понять «обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення» та «звільнення від адміністра-

тивної відповідальності». Так, у ст. 247 КУпАП визначені обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення. Такими є:

1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;

2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;

3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;

4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;

5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;

6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;

7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених статтею 38 цього Кодексу;

8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [1].

Крім цього, ст. 17 цього Кодексу визначені обставини, що виключають адміністративну відповідальність, які одночасно являються обставинами, що виключають провадження у справі. Це вчинення проступку в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або неосудності, при цьому остання обставина поглинається такою підставою, передбаченою ст. 247 КУпАП як відсутність складу правопорушення.

На відміну від обставин, що виключають провадження у справі про адміністративний проступок та адміністративну відповідальність, правопорушення, звільнення від такої відповідальності може відбуватися у двох формах: імперативному та диспозитивному. Перша форма передбачає ситуації, коли особа формально вчиняє адміністративний проступок, але за тих чи інших підстав вона підлягає звільненню від неї, навіть коли справу щодо такого проступку вже розглянуто. Так, ч. 2 ст. 44 КУпАП передбачає звільнення від адміністративної відповідальності особи, яка придбала, зберігала, перевозила або пересилала наркотичні засоби або психотропні речовини без мети збуту у невеликих розмірах якщо вона їх добровільно здала. Від відповідальності за порушення правил дорожнього руху, що призвело до дорожньо-транспортної пригоди її учасники, якщо вони, маючи застраховану цивільно-пра-

вову відповідальність, склали повідомлення про таку пригоду відповідно до діючого законодавства у сфері страхування (ч. 2 ст. 124 КУпАП).

Власник транспортного засобу або відповідальна особа звільняються від відповідальності після набрання постановою про накладення адміністративного стягнення за адміністративні проступки законної сили, якщо доведе, що під час фіксації адміністративних проступків у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху транспортний засіб вибув з їх правомірного володіння у протиправний спосіб або такий проступок вчинила інша особа, яка мала право керування транспортним засобом, визнала свою провину та та сплатила відповідний штраф (ст.ст. 14-2, 14-3, 279-3, 279-7 КУпАП).

До диспозитивних форми звільнення від відповідальності належать ті, при застосуванні яких орган (посадова особа), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, застосовують адміністративний розсуд, оскільки підстави для цього законодавчо чітко не визначені. Зміст дискреційних повноважень розкривається, зокрема, у рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 від 11.03.1980, як повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин. Відповідно до Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 такі повноваження визначені як сукупність прав та обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, що надають їм можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом або його проектом. Ознаки таких повноважень наступні: можливість на власний розсуд оцінювати певний юридичний факт, а також обирати одну з декількох формально визначених форм правового впливу; уповноважують особу визначати порядок реалізації юридично значущих дій (повністю або частково). Саме таким ознакам відповідає закріплене у ст. 22 КУпАП право органу (посадової особи), уповноваженого вирішувати справу про адміністративного звільнити правопорушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням, якщо вчинений ним проступок є малозначним. Як видно із цього положення, конкретні критерії віднесення того чи іншого адміністративного проступку до малозначних відсутні, єдине обмеження щодо застосування цієї підстави для звільнення є вичерпний перелік випадків, коли його заборонено використовувати:

проступки, передбачені ч. 4 ст. 121, ч. 5 ст. 122, ст.ст. 122-2, 122-4, ч.3 ст. 123, ч.ч. 2-5 ст. 126, ст.ст. 130 та 161-1 КУПАП. Зазначений перелік статей видається дивним оскільки охоплює проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, крім одного, пов'язаного із порушенням правил торгівлі паливом. Усе це свідчить, по-перше, про відсутність єдиного підходу до того, щодо яких саме проступків недоцільно застосовувати звільнення осіб, які їх вчинили, по-друге, порушення принципу правової визначеності при формулюванні цієї норми в КУПАП, по-третє, зміст понять «обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення» та «звільнення від адміністративної відповідальності», не збігаються як за їх нормативним закріпленням та термінологією.

Критеріям малозначності адміністративного правопорушення в юридичній літературі приділено немало уваги. Цікавою є позиція Резніка С.О. щодо критеріїв малозначності проступку, які він чомусь називає її ознаками: 1) перевищення санкцією статті особливої частини КУПАП, що передбачає відповідальність за це протиправне діяння, розміру завданої шкоди; 2) спосіб вчинення такого діяння не призвів до заподіяння і не міг призвести до заподіяння істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі; 3) врахування волі потерпілих осіб, що повинні самостійно вирішувати, чи потребують вони відшкодування завданих збитків чи правопорушення для них є малозначним і вони не будуть звертатися до суду з позовом про відшкодування завданих збитків; 4) розмір доходів, одержаних у протиправний спосіб, є незначним; 5) мета і мотив вчинення правопорушення обумовлюються скрутним матеріальним становищем чи обставинами, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення; 6) співвідношення вчиненого протиправного діяння з моральними засадами суспільства, загальними показниками економічного благополуччя населення в країні, потерпілих від правопорушення та самого правопорушника засновується на справедливому та неупередженому розсуді уповноваженого органу чи особи [2, с. 51]. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. вважають, що звільнення за малозначністю можливо, зокрема, «за умови усвідомлення порушником протиправності свого вчинку» [3, с. 98]. Стосовно даної позиції автора слід зауважити, що деякі з них не зовсім відповідають положенням законодавства, де зазначена що малозначним має бути саме діяння, як ознака адміністративного проступку та об'єктивної сторони його юридичного складу. Зокрема, такі обставини, як, наприклад, особа правопорушника, його скрутне матеріальне становище чи обставин, добровільне усунення наслідків пра-

вопорушення, відшкодування заподіяної шкоди, не є обставинами, що характеризують малозначність правопорушення. Вони враховуються при призначенні адміністративного покарання, як обставини, що пом'якшують відповідальність. Хибною слід визнати також пропозицію науковця стосовно нормативного закріплення у КУпАП положення, що «протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону... правопорушення має явні ознаки малозначності» [2, с. 225] з таких підстав. Протокол про правопорушення фіксує лише юридично значущі ознаки його складу, а повноваження щодо визначення того чи іншого діяння малозначним мають лише особи, уповноважені розглядати справи про адміністративні проступки.

Тлумачення малозначності можна знайти і в інших нормативно-правових актах. Так, у листі Міністерства юстиції України від 06.03.2018 № 8887/4408-33-18/11.2.2 зазначено, що чинними нормами КУпАП не визначається поняття малозначності вчиненого правопорушення та виключного переліку діянь, які можуть вважатися малозначними. Орган (посадова особа), уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, звільняє порушника від адміністративної відповідальності в кожному випадку окремо, зважаючи на характер вчинюваного діяння та обставини справи [4]. Більш конкретний підхід до цього питання демонструють податкові органи, які рекомендують кваліфікувати правопорушення як малозначне, якщо сума боргу (недоїмки) з ЄСВ, яка є предметом об'єкта складу правопорушення, не перевищує 10 гривень [5]. Вважаю, що підстави для звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю проступку мають бути визначені законодавчо, зокрема, шляхом закріплення випадків коли воно не може бути застосовано. Наприклад, це можуть бути адміністративні проступки, за вчинення яких у якості обов'язкових адміністративних стягнень передбачені усі їх види крім попередження та штрафу, розмір останнього також доцільно встановити на рівні до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Також слід заборонити практику звільнення за цієї підставою суб'єкта проступку якщо цьому заперечує потерпілий від його вчинення. Загалом можливість звільнення з адміністративної відповідальності за малозначності адміністративного проступку припустима лише у виняткових випадках, щоб подібна практика не сприяла б формуванню атмосфери безкарності та була б сумісною з принципом невідворотності відповідальності за вчинене діяння.

Окремо слід зупинитись на можливості звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю проступків у сфері забезпечення

безпеки дорожнього руху. Як зазначалось вище, ст. 22 КУпАП містить перелік деяких з них, за які розглядуване звільнення від відповідальності заборонено. А як щодо інших проступків цієї сфери? Щодо цього питання у КУпАП є цікава норма, яка по суті забороняє таке звільнення за будь-які проступки у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Як відзначалось вище та в юридичній літературі в цілому, підставами визнання малозначності проступку можуть бути його вид, характеристика особи, яка його вчинила, ступінь його вини, майновий стан, та інші пом'якшуючі та обтяжуючі відповідальність обставини. Відповідно до положень ч. 2 ст. 33 КУпАП, яка визначає загальні правила накладення адміністративного стягнення за правопорушення, «при накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі...» [1]. Із викладеного можна зробити висновок, що, за подібні правопорушення жодна із обставин, що можуть бути враховані як такі, що свідчать про малозначність проступку, не можуть бути враховані щодо всіх проступків у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а не лише тих, що зазначені у ч. 2 ст. 22 КУпАП, а це означає, що наявна практика звільнення від адміністративної відповідальності за подібні проступки порушує діюче законодавство. У цій ситуації можна спостерігати технічну помилку законодавця, що призводить до унеможливлення застосування розглядуваного інституту. Звісно у цій нормі ст. 33 КУпАП мова йде не про всі правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а лише ті, що зафіксовані в автоматичному режимі. Саме під час розгляду та вирішення справ стосовно останніх неможливо забезпечити загальні правила накладення адміністративних стягнень, оскільки усі вони розглядаються без присутності власника за спеціальною процедурою, передбаченою ст. 279-2 КУпАП.

Висновки. Звільнення від адміністративної відповідальності має дві процедурні форми: імперативну (обов'язковість звільнення при виконанні визначених деліктним законодавством вимог) та диспозитивну (звільнення залежить від адміністративного розсуду суб'єкта, уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення).

Щодо звільнення від відповідальності при малозначності адміністративного проступку відсутні законодавче визначення та єдиний підхід науці адміністративно-деліктного права відповідних критеріїв, переліку проступків, щодо яких

недоцільно застосовувати таке звільнення, що порушує принцип правової визначеності при формулюванні цієї норми в КУпАП.

Запропоновано підстави для заборони звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю: адміністративні проступки, за вчинення яких у якості обов'язкових адміністративних стягнень передбачені усі їх види крім попередження та штрафу; інші проступки, де розмір штрафу за їх вчинення перевищує 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; при зазначених умовах та якщо звільненню заперечує потерпілий від вчиненого проступку.

Ч. 2 ст. 33 КУпАП викласти у такій редакції: «При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі...».

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 30.10.2022 р.).

2. Резнік С. О. Малозначність правопорушення як підстава звільнення від адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Резнік Сергій Олександрович ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. Справ. Д., 2011, 280 с.

3. Шестак Л. В. До питання про звільнення від адміністративної відповідальності за незначне правопорушення / Л. В. Шестак, С. В. Веремієнко / *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 30(2). С. 96-98. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_30%282%29__26.

4. Щодо надання роз'яснення поняття малозначності вчиненого правопорушення : Лист Міністерства юстиції України від 06.03.2018 No 8887/4408-33-18/11.2.2. URL: <https://zakon.help/article/shchodo-nadannya-rozuyasnennya-ponyattya-maloznachnosti/> (дата звернення: 30.10.2022).

5. Лист ДФС від 11.09.2015 № 33814/7/99-99-17-03-01-17. URL: <https://zakon.help/article/yake-administrativne-porushennya-vvazhaetsya-maloznachnim>.