

УДК: 342.9:351

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.82.2.46>

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК УПРАВЛІННЯ

Шестак Л.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного та приватного права
НУ «Чернігівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4958-0838>
e-mail: lilyasha@stu.cn.ua*

Селецький О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
НУ «Чернігівська політехніка»
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8291-9736>
e-mail: o.seletsky@stu.cn.ua*

Шестак Л.В., Селецький О.В. Окремі проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління.

У статті розглядаються проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Автори аналізують особливості нормативного закріплення складів адміністративних проступків, передбачених положеннями глави 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення та вказують на невідповідність окремих положень Кодексу сучасним умовам, зокрема, воєнному стану. На думку авторів, це породжує в порушників відчуття безкарності, а в працівників правозастосовних органів – безпорадності перед «буквою закону».

Аналіз особливостей складів адміністративних проступків, що посягають на встановлений порядок управління дозволяє зробити висновки про множинність спеціальних суб'єктів для правопорушень названої групи, а також різноманітності проявів суб'єктивної сторони. Це пов'язано зі створенням нових інституцій (Бюро економічної безпеки, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших), а також доцільністю правового захисту відносин, які виникли порівняно недавно (захист персональних даних тощо).

Попри важливість застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, вказано на велику кількість недоліків правового регулювання такої відповідальності. Серед таких недоліків варто виділити наступні: непропорційність санкції тяжкості вчиненого, застарілість окремих положень, неможливість притягти до відповідальності осіб, які не мають громадянства України; значна кількість складів правопорушень, кваліфікація яких потребує вивчення спеціальних нормативних актів, неможливість притягнення до відповідальності на загальних засадах неповнолітніх осіб; відсутність адміністративної відповідальності за порушення комендантської години та недотримання режиму світломаскування у період воєнного стану тощо.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, порядок управління, правопорушення, спеціальний суб'єкт, провадження, правове регулювання, порушення правил, воєнний стан, санкція.

Shestak L., Seletskyi O. Individual issues of legal regulation of administrative liability for offenses that undermine the established order of governance.

The article addresses the issues of legal regulation of administrative liability for offenses that undermine the established order of governance. The authors analyze the peculiarities of normative

fixation of administrative offenses provided for in Chapter 15 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and point out the inconsistency of certain provisions of the Code with modern conditions, including wartime. According to the authors, this fosters a sense of impunity among offenders and a sense of helplessness among law enforcement officials in the face of the «letter of the law.»

Analyzing the features of administrative offenses that affect established management procedures allows drawing conclusions about the multitude of special subjects for violations within the named group, as well as the diversity of manifestations of the subjective aspect. This is associated with the creation of new institutions (Bureau of Economic Security, State Special Communications Service and Information Protection of Ukraine, among others), as well as the expediency of legal protection of relationships that have emerged relatively recently (such as personal data protection). Despite the importance of applying measures of administrative liability for violations affecting established management procedures, there are numerous shortcomings in the legal regulation of such liability. Among these shortcomings, the following should be highlighted: disproportionality of sanctions to the severity of the offense committed, obsolescence of certain provisions, impossibility of holding accountable individuals who are not citizens of Ukraine; a significant number of offense elements, the qualification of which requires studying special regulatory acts, impossibility of holding minors accountable on general grounds; lack of administrative liability for violations of curfew and failure to observe blackout measures during a state of war, and so on.

Key words: administrative liability, management procedures, violations, special subject, proceedings, legal regulation, rule violations, state of war, sanction.

Постановка проблеми. Питання адміністративної відповідальності вже традиційно є предметом наукових досліджень та дискусій серед науковців. Адже застосування її заходів дозволяє не лише карати порушників, припиняти протиправну поведінку, але й запобігати вчиненню більш тяжких діянь, в тому числі й тих, які переслідуються в порядку кримінального провадження. Варто відзначити, що попри велику кількість наукових розробок в питаннях адміністративної відповідальності як самостійного правового інституту, а також особливостей та недоліків правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, що вчиняються в окремих сферах та галузях, законодавець не надто поспішає усунути виявлені науковцями та практичними працівниками недоліки. Це породжує в порушників відчуття безкарності, а в працівників правозастосовних органів – безпорадності перед «буквою закону».

З-поміж великого масиву протиправних діянь, відповідальність за вчинення яких передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі за текстом – КУпАП) окрему й відносно самостійну групу складають вчинки, які посягають на встановлений порядок управління (глава 15 Кодексу). Незважаючи на очевидну актуальність правового регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення цієї групи, законодавець не вносить зміни й доповнення до названої глави, щоб забезпечувати певний рівень актуальності умовам воєнного стану тощо.

Стан опрацювання. Окремі аспекти адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, які посягають на встановлений порядок управління були предметом наукових досліджень В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, М.О. Ктіторова, О.В. Кузьменко та інших. Проте спеціальні дослідження з означеної проблематики практично відсутні.

Мета статті – на основі аналізу положень глави 15 КУпАП, визначити основні недоліки правового регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення діянь, що посягають на встановлений порядок управління, а також вказати напрямки та способи законодавчих змін, спрямованих на удосконалення нормативного забезпечення адміністративної відповідальності за вчинення названих правопорушень.

Виклад основного матеріалу. Глава 15 КУпАП України визначає умови і підстави притягнення до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління. Такий порядок охоплює систему суспільних відносин, що забезпечують нормальну діяльність державного апарату, інших державних і недержавних організацій у сфері управління, а також чітке дотримання у цій сфері спеціальних норм тими суб'єктами права, на яких розрахована їх чинність. Варто відзначити, що це одна з найбільших глав Кодексу, яка вміщує понад сто норм, які визначають склади адміністративних правопорушень, що посягають на порядок та особливості реалізації управлінських функцій різними державними органами та інституціями, на забезпечення належної якості управлінського процесу (ст.ст. 184-1 – 212-6 КУпАП) [1].

Важливість визначення заходів адміністративної відповідальності за нормами цієї глави Кодексу не викликає сумнівів. Адже забезпечення належного процесу управління є невід'ємною складовою діяльності держави. Тому особи, які своїми умисними чи необережними діями проявляють зневагу до держави, її органів чи посадових осіб, перешкоджають належному виконанню покладених на них функцій тощо, - мають понести відповідальність.

Суб'єктами відповідних протиправних проявів можуть виступати й пересічні громадяни, й посадові особи. Але більша частина норм глави 15 Кодексу передбачає посилену адміністративну відповідальність для посадових осіб чи інших спеціальних суб'єктів: військовослужбовців, призовників, військовозобов'язаних, осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, іноземців, осіб без громадянства, осіб, які перебувають у слідчих ізоляторах чи установах виконання покарань, свідків, перекладачів тощо. При цьому в санкціях норм названої глави вживається поняття «громадянин», що юридично унеможливає застосування заходів адміністративної відповідальності до іноземців, осіб без громадянства, осіб, які мають посвідки на тимчасове або постійне проживання в Україні. Фактично така ситуація «виводить за рамки правового регулювання» адміністративної відповідальності названі категорії порушників. Тому в санкціях тих норм, які об'єктивно дозволяють притягувати до адміністративної відповідальності не тільки фізичних осіб-громадян, але й інших, доречно не вживати слова «громадян», а формулювати вид і міру покарання в більш спрощеній формі, наприклад, «тягне за собою накладення санкції у вигляді...». Таке формулювання дозволить попередити ситуації, коли фактичний порушник – негромадянин України не може притягуватися до відповідальності внаслідок відсутності правових підстав.

Суб'єктивна сторона правопорушень, передбачених главою 15 КУпАП може проявлятися як в умисних, так і в необережних проявах. При формулюванні об'єктивної сторони переважної більшості проступків, визначених главою 15 КУпАП форма вини не вказується, державі байдуже, чи діяла особа усвідомлено, чи ненавмисно; важливо, що такими протиправними діями було завдано шкоду інтересам держави і суспільства. Хоча є й такі адміністративні склади, в яких форма вини чітко встановлена. Так, ст. 203-1 КУпАП передбачає відповідальність тільки за умисне невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну, ст. 205 КУпАП за умисне невиконання обов'язків приймаючої сторони тощо [1]. Оскільки переважна більшість санкцій за названі правопорушення є відносно визначеними, то форма вини (умисел чи необережність) дозволяє варіювати щонайменше міру покарання за вчинення проступку (збільшувати в межах санкції статті розмір штрафу; якщо є альтернативні покарання – обирати ту санкцію, яка найбільше відповідає тяжкості вчиненого проступку тощо).

Варто відзначити також і особливості формулювання об'єктивної сторони правопорушень, відповідальність за які передбачена положеннями глави 15 Кодексу. В багатьох випадках вона проявляється як невиконання законних вимог уповноважених суб'єктів: прокурорів, поліцейських, суддів, військовослужбовців (ст.ст. 185, 185-3, 185-8, 185-10, 185-13 КУпАП та інші). Досить часто суб'єктивна сторона проявляється тільки як злісне діяння, тобто таке, яке поєднане з фізичним опором, образою чи зневажанням уповноваженого суб'єкта (ст. 185-4 КУпАП «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування чи прокурора», ст. 185-9 КУпАП «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів» та інші). В окремих нормах мова йде про незаконне використання прав, які не належать порушнику, тобто наявність відповідного права не посвідчується документом встановленого зразка або не передбачене посадовою інструкцією порушника, наказом тощо (ст. 186-8 КУпАП «Незаконне носіння військової форми одягу із знаками розрізнення військовослужбовців», ст. 188 КУпАП «Незаконна передача заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань», ст. 195-5 КУпАП «Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації» тощо). Доречно вказати, що наразі в главі 15 Кодексу є норми, які не відповідають законодавству, зокрема, ст. 204 КУпАП називається «Порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього», хоча фактично поняття «район антитерористичної операції» в умовах повномасштабного вторгнення юридичного значення немає, а, отже, «буква закону» не відповідає його «духу».

Варто відзначити, що переважна більшість з цієї групи проступків належать до правопорушень з формальним складом, тобто настання шкідливих наслідків як підстава для застосування санкції не є обов'язковою, незалежно від наслідків які настали або могли настати [2, с. 282].

Навіть у тих випадках, коли майнова шкода завдана, вона не робить протиправне діяння матеріальним, оскільки наявність лише факту протиправної поведінки є достатньою для застосування стягнення. В окремих випадках юридичне значення мають і такі факультативні ознаки об'єктивної сторони проступків, як місце (наприклад, у ст. 206-1 КУпАП передбачено відповідальність за незаконне перевезення іноземців чи осіб без громадянства територією України), час (наприклад, час перебування особи під адміністративним наглядом – ст. 187 КУпАП), спосіб вчинення правопорушення (незаконні дії щодо державних нагород – ст. 186-1 КУпАП). Деякі протиправні діяння цієї групи можуть бути триваючими (наприклад, ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і боєприпасів – ст. 193 КУпАП), велика кількість – повторюваними (наприклад, прийняття на роботу без паспорта – ст. 200 КУпАП).

Необхідно також відзначити й велику кількість бланкетних норм. Тобто для визначення складу адміністративного правопорушення та притягнення винного до відповідальності необхідно ознайомитись з положеннями спеціальних нормативних актів, наприклад, законів України «Про інформацію» [3], «Про доступ до публічної інформації» [4], «Про державну таємницю» [5], «Про запобігання корупції» [6], «Про Бюро економічної безпеки» [7], «Про Державні нагороди України» [8] та інших; а також підзаконних нормативних документів, зокрема, інструкцій, положень чи інших документів, які регламентують повноваження окремих державних органів чи їх посадових осіб (посадові інструкції, Статут внутрішньої служби Збройних Сил України [9] та інші).

Об'єктами посягання правопорушень, визначених у главі 15 КУпАП виступають порядок реалізації владних повноважень, належне виконання посадових обов'язків, встановлений порядок управління в цілому, порядок організації й діяльності дозвільної системи тощо.

Попри важливість попередження протиправних проявів в означеній сфері, а також застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, до недоліків правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління варто віднести наступні:

1. Відповідальність за неправомірне використання державного майна може наставати лише за умови, якщо було завдано майнову шкоду. Якщо шкоди немає, то склад правопорушення відсутній. Наразі немає й примітки до названої норми чи іншого документа, який би визначав, чи враховуються як майнова шкода амортизаційні витрати (наприклад, за використання автомобіля, іншого майна). Крім того, ст. 184-1 КУпАП не визначає, в яких неоподатковуваних мінімумах має визначатися розмір завданої шкоди. Адже це може бути сума, яка визначається як неоподатковуваний мінімум доходів громадян і складає 17 гривень, або як неоподатковуваний мінімум в розмірі податкової соціальної пільги [10]. Доречно це питання вирішити у примітці до ст. 184-1 КУпАП, за зразком ст. 51 Кодексу.
2. При вирішенні питання про відповідальність за порушення строків подання інформації про дітей-сиріт чи дітей, які залишилися без піклування батьків (ст. 184-2 КУпАП) доречно було б зазначити, наскільки можуть бути порушені строки, а також розмежувати відповідальність залежно від тривалості порушених строків, форми вини (умислу чи необережності), наявності чи відсутності поважних причин пропуску відповідних строків тощо. Це дозволить попередити допущення тривалих строків правопорушення.
3. Доцільно також відзначити наявність в межах глави 15 Кодексу великої кількості додаткових норм, що визначення у статтях з примітками. Їх поява часто є наслідком створення й організації роботи окремих державних інституцій, яких раніше не було в Україні: Конституційного Суду, Бюро економічної безпеки України, Національного антикорупційного бюро, Військової служби правопорядку Збройних Сил України, приватних виконавців та інших; а також визначення доцільності адміністративного захисту правовідносин, які також не були властиві українському суспільству, наприклад, захист персональних даних (ст. 188-39 КУпАП).
4. Наразі лише одна стаття Кодексу – ст. 185 «Злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» передбачає безумовну відповідальність неповнолітніх на загальних підставах. Проте в межах глави 15 КУпАП є й інші правопорушення, які проявляються як неповага до державних органів, а їх діяльність є не менш важливою, ніж робота поліцейських: «Прояв неповаги до суду або Конституційного Суду» (ст. 185-3 КУпАП), «Публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової

особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України» (ст. 185-7 КУпАП), «Ухилення від виконання законних вимог прокурора» (ст. 185-8 КУпАП), «Злісна непокоря законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону» (ст. 185-10 КУпАП), «Невиконання законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України (ст. 185-13 КУпАП)» та деякі інші. Вважаємо, що вчинення названих протиправних діянь також має передбачати відповідальність неповнолітніх на загальних підставах, що потребує внесення змін і доповнень до ч. 2 ст. 13 Кодексу [11, с. 48]. Тим більше, що суб'єкти, законні вимоги яких можуть бути порушені в багатьох випадках збігаються з відповідними суб'єктами, визначеними статтею 185 Кодексу: поліцейські, військовослужбовці, члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону.

5. Варто також переглянути та підвищити суворість адміністративних штрафів за вчинення окремих правопорушень, оскільки вони не відповідають тяжкості та правовим наслідкам протиправних діянь. Зокрема, за розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП) призначається штраф до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; така ж максимальна сума штрафу призначається й за створення перешкод щодо обслуговування об'єктів електроенергетики (ст. 185-12 КУпАП), хоча в умовах військових дій тяжкість такого протиправного діяння та його негативні наслідки зростають в рази.
6. Відповідальність за злісну непокору розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів (ст. 185-9 КУпАП) варто передбачити як ч. 2 ст. 135 «Безквитковий проїзд», оскільки відповідні протиправні дії виявляються під час виявлення фактів безквиткового проїзду, а назву ст. 135 Кодексу викласти у такій редакції: «Безквитковий проїзд та невиконання законних вимог працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів».
7. Більшість справ про адміністративні правопорушення, визначені главою 15 Кодексу розглядаються в судовому порядку.
8. На жаль, поза межами адміністративної відповідальності залишилися відносини щодо порушення комендантської години та недотримання режиму світломаскування під час дії воєнного або надзвичайного стану. Хоча важливість застосування заходів адміністративної відповідальності за такі дії в умовах воєнного стану є очевидною.
9. Варто відзначити й доречність введення в положення глави 15 Кодексу норми про відповідальність за ухилення від реєстрації, отримання дозволу на зберігання, використання вогнепальної зброї чи боєприпасів до неї, яку особа отримала під час воєнних дій. Адже наразі в Україні є велика кількість такої зброї, яка була здобута як трофейна, знайдена, відремонтована тощо і потрібно визначити підстави та умови її використання, зберігання, обов'язковість відчуження тощо.
10. При визначенні заходів відповідальності за недодержання встановленого законодавством про захист персональних даних порядку захисту персональних даних, що призвело до незаконного доступу до них або порушення прав суб'єкта персональних даних (ч.ч. 4, 5 ст. 188-39 КУпАП) доречно перелік заходів відповідальності доповнити позбавленням права займати посади, які передбачають доступ до таких відомостей строком на три роки. Таке ж додаткове стягнення варто передбачити й у санкції ст. 188-44 КУпАП «Порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів». Адже незастосування такого додаткового стягнення до відповідальних посадових осіб може бути причиною допущення нових протиправних діянь.

Висновки. Дослідження проблем правового регулювання застосування заходів адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління дозволяє зробити ряд висновків та зауважень. Зокрема, доцільно передбачити можливість притягнення до адміністративної відповідальності на загальних засадах неповнолітніх за вчинення протиправних діянь, які спрямовані на підривання авторитету державних органів та їх посадових осіб шляхом внесення відповідних змін у ст. 13 КУпАП «Відповідальність неповнолітніх». Варто доповнити главу 15 Кодексу ст. 185-14 «Порушення вимог комендантської години, недотримання режиму світломаскування». Крім того, важливо також передбачити можливість застосування

ня заходів адміністративної відповідальності за ухилення від реєстрації, отримання дозволу на зберігання, використання вогнепальної зброї чи боєприпасів до неї, яку особа отримала під час воєнних дій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст 1122. (дата звернення: 28.03.2024).
2. Ктігоров М.О., Басс В.О. Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління: характеристика і особливості. *Митна справа*. 2015. № 3(2). С. 281–284. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_3\(2\)_49](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2015_3(2)_49).
3. Про інформацію: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення 28.03.2024).
4. Про доступ до публічної інформації: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 31.03.2024).
5. Про державну таємницю: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст.93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12#Text> (дата звернення 28.03.2024).
6. Про запобігання корупції: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 28.03.2024).
7. Про Бюро економічної безпеки: Закон України. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 23. Ст.197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text> (дата звернення 28.03.2024).
8. Про Державні нагороди України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 21. Ст. 162. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1549-14#Text> (дата звернення 28.03.2024).
9. Статут внутрішньої служби Збройних Сил України. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22-23. Ст. 194. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/548-14#Text> (дата звернення 28.03.2024).
10. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Штраф в системі адміністративних стягнень. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2017. № 1(3). С. 42–46.
11. Веремієнко С.В., Шестак Л.В. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: проблеми правового регулювання та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми юридичної науки та практики*. 2018. – № 1 (4). – С. 47–51.