

**Інформаційна довідка  
до проекту Закону України  
«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні  
правопорушення щодо уточнення питань моменту виявлення  
правопорушення та місця вчинення правопорушення»  
(реєстр. № 12203 від 13.11.2024 р.)\***

**Анотація.** В Інформаційній довідці аналізуються проблемні питання щодо визначення моменту виявлення адміністративного правопорушення, а також місця вчинення правопорушення, пов'язаного з несвоєчасним поданням без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у контексті пропозицій, передбачених проектом закону (реєстр. № 12203 від 13.11.2024 року) (далі – законопроект).

Зокрема, розглядається відповідність законопроекту вимогам Конституції України, основоположним засадам правотворчої діяльності, нормам чинного законодавства щодо притягнення до адміністративної відповідальності та провадження у справах про адміністративні правопорушення, законам України у сфері запобігання корупції, відповідній судовій практиці.

За результатами дослідження виявлено ризики, які в подальшому перешкоджатимуть належній реалізації законопроекту під час правозастосовної діяльності та досягненню проголошеної в ньому мети, спрямованої на удосконалення положень закону щодо моменту виявлення адміністративного правопорушення та підстав притягнення до адміністративної відповідальності за несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність; адміністративне провадження; накладення адміністративного стягнення; день виявлення адміністративного правопорушення; місце вчинення адміністративного правопорушення; адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

**Вступна частина.**

В обґрунтування необхідності прийняття досліджуваного законопроекту зазначається, що на сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не встановлює конкретні критерії для визначення дня виявлення адміністративного правопорушення, що, своєю чергою, має значення для обчислення строків накладення адміністративного стягнення за його вчинення та здійснення адміністративного провадження у відповідних справах. Так, за загальним правилом, передбаченим у статті 38 КУпАП «Строки накладення адміністративного стягнення», адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення. Проте будь-яких критеріїв для визначення моменту або дня виявлення такого триваючого правопорушення норми цього Кодексу не містять. Як наслідок, на сьогодні відсутні єдині, однозначні підходи щодо

визначення такого моменту та обчислення встановлених законом строків застосування адміністративних стягнень.

Наявна правозастосовна практика, відповідно до якої днем виявлення триваючого адміністративного правопорушення вважається дата складання і підписання уповноваженою на те посадовою особою протоколу про його вчинення, не враховує, що такий протокол у багатьох випадках складається упродовж певного строку після отримання уповноваженим органом чи посадовою особою інформації про вчинене адміністративне правопорушення. Це призводить до порушення передбачених статтею 38 КУпАП строків та необґрунтованого притягнення громадян до адміністративної відповідальності.

Водночас у Постанові колегії суддів Касаційного адміністративного суду Верховного Суду від 28.02.2019 року у справі № 149/2498/17 зазначається, що початок перебігу строку накладення адміністративного стягнення слід пов'язувати з днем виявлення правопорушення саме органом, який уповноважений на складання відповідного протоколу про адміністративне правопорушення, як початковим етапом процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Днем виявлення правопорушення слід також вважати і день, коли до уповноваженого органу надійшли будь-які відомості щодо його вчинення.

Окрім того, до обов'язкових реквізитів змісту протоколу про адміністративне правопорушення, передбачених частиною першою статті 256 КУпАП, які в будь-якому випадку мають бути в ньому зазначені, належить місце вчинення адміністративного правопорушення.

На сьогодні склалася практика, коли уповноважені посадові особи при складанні протоколу про таке триваюче адміністративне правопорушення, як *«несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»*, передбачене статтею 172-6 КУпАП, місцем його вчинення зазначають виключно місце роботи декларанта.

Водночас така практика не відповідає дійсності, оскільки відповідні суб'єкти можуть заповнювати й подавати декларації не тільки за місцем роботи, а й за місцем проживання, або перебуваючи в інших місцях.

Враховуючи, що місце вчинення правопорушення як його суттєва ознака має важливе значення для законного та обґрунтованого встановлення відповідальності щодо нього, відсутність у вказаному протоколі правильних, дійсних даних щодо нього призводить до уникнення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відповідальності за несвоєчасне подання без поважних причин вищевказаної декларації.

### **Основна частина.**

У законопроекті усунення зазначених правових прогалин та досягнення вищезазваної мети пропонується реалізувати шляхом внесення відповідних змін до окремих положень чинного КУпАП. Зокрема, пропонується доповнити статтю 38 цього Кодексу «Строки накладення адміністративного стягнення» Приміткою, в якій надати визначення *«дня виявлення адміністративного правопорушення»*, а також доповнити Примітку до статті 172-6 КУпАП

«Порушення вимог фінансового контролю» новим абзацом із роз'ясненнями щодо *«місця вчинення правопорушення про несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»*.

За результатами проведеного аналізу законопроекту вважаємо за доцільне відзначити такі ризики його положень.

У згаданій Примітці до статті 38 КУпАП «день виявлення правопорушення» запропоновано визначати як «день, коли уповноважений орган отримав інформацію про факт *можливого* вчинення адміністративного правопорушення». Вбачається, що така редакція потребує корегування, оскільки відповідно до положень чинного КУпАП підставами для накладення адміністративного стягнення та притягнення особи до відповідальності є не *можливість* вчинення нею адміністративного правопорушення, а наявність даних про *вчинення* особою цього правопорушення.

У нормах КУпАП загалом відсутні формулювання щодо фактів *«можливого вчинення правопорушення»*. Натомість, згідно з основоположними засадами, встановленими в частині першій статті 8 цього Кодексу, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення, особа, яка *вчинила* адміністративне правопорушення.

Тобто, відповідальність настає у разі, коли наявні відомості вказують не на можливість, а на достовірний факт вчинення протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність, як це передбачено статтею 9 КУпАП.

Початок адміністративного провадження та час складання протоколу про адміністративне правопорушення також обумовлюються фактом вчинення такого порушення та моментом виявлення особи, яка його вчинила. Зокрема, виходячи з вимог статті 254 КУпАП, протокол про вчинення адміністративного правопорушення складається уповноваженими на те посадовими особами не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту виявлення особи, яка саме вчинила правопорушення, а не могла його вчинити.

Складання такого протоколу та застосування до особи адміністративного стягнення у разі наявності даних лише про факт *можливого* вчинення правопорушення, тобто за відсутності достовірних даних про його вчинення, призведе до необґрунтованого притягнення особи до адміністративної відповідальності та порушення її прав, гарантованих Конституцією і законами України, що безумовно суперечить меті законопроекту.

З огляду на викладене, запропоновану Примітку до статті 38 КУпАП доцільно викласти в такій редакції: *«Днем виявлення правопорушення вважається день отримання уповноваженим органом або посадовою особою інформації (відомостей) про обставини вчинення адміністративного правопорушення»*.

У законопроекті пропонується доповнити Примітку до статі 172-6 КУпАП роз'ясненням щодо місця вчинення правопорушення, передбаченого частиною першою цієї статті, такого змісту: *«Місцем вчинення правопорушення про*

несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вважається місце, з якого особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, несвоєчасно подала декларацію шляхом заповнення електронної форми через мережу Інтернет з використанням програмних засобів Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власному персональному електронному кабінеті. Якщо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснювалось під час службового відрядження, у тому числі за кордоном, місцем вчинення правопорушення вважається місце роботи. Якщо подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснювалось у період відпустки, лікарняного тощо – місцем вчинення правопорушення вважається місце задекларованого проживання особи».

Вбачається, що запропонована редакція має дещо громіздку структуру, що утруднює її точне та однозначне розуміння і тлумачення. Зокрема, наведене поняття містить перелік можливих місць (місця роботи, проживання), з яких особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, несвоєчасно подала декларацію, у тому числі під час її службового відрядження, знаходження за кордоном, у період відпустки, перебування на лікарняному тощо.

Водночас для наявності складу вказаного адміністративного правопорушення має ключове значення насамперед встановлення обставин, що підтверджують факт *несвоєчасного* подання без поважних причин декларації особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також належність особи до *суб'єкта* правопорушення, тобто осіб, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Виконання зазначених функцій такою особою, своєю чергою, безпосередньо пов'язане з певною організацією чи установою, з якою вона знаходиться в трудових та службових відносинах, тобто з місцем її роботи.

Виходячи з наведеного, вважаємо найбільш оптимальним запропоноване в законопроекті доповнення до Примітки статті 172-6 КУпАП викласти в такій редакції: «Місцем вчинення правопорушення про несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вважається її місце роботи, або інше місце, з якого ця особа зобов'язана була своєчасно подати таку декларацію».

Отже, законопроект не повною мірою відповідає вимогам щодо змісту нормативно-правового акта, встановленим статтею 34 Закону України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 № 3354-ІХ. Насамперед, це стосується необхідності забезпечення повноти та однозначності розуміння норм права, які містяться в ньому, їх відповідності нормам цього та інших законодавчих актів.

У подальшому вказана правова невизначеність та неузгодженість з основоположними нормами адміністративно-деліктного законодавства перешкоджатиме належній реалізації законопроекту під час правозастосовної

діяльності, досягненню проголошеної в ньому мети щодо удосконалення положень КУпАП із питань визначення моменту виявлення та місця вчинення адміністративного правопорушення.

**Висновки.**

Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо уточнення питань моменту виявлення правопорушення та місця вчинення правопорушення» (реєстр. № 12203 від 13.11.2024 року) має актуальне значення.

Водночас законопроект містить певні ризики окремих положень, які можуть перешкодити його ефективній реалізації та досягненню зазначеної мети. Вбачається, що за умов доопрацювання законопроекту з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій, усунення наявних ризиків, він відповідатиме завданню встановлення в законі критеріїв для визначення дня виявлення адміністративного правопорушення та місця вчинення правопорушення, передбаченого статтею 172-6 КУпАП.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*