

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.3.18>

ЧЕРНЕЦЬКА О.А.

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ЩОДО КАРАНТИНУ ЛЮДЕЙ****PROBLEMATIC ISSUES OF BRINGING TO ADMINISTRATIVE LIABILITY
FOR VIOLATION OF THE RULES ON HUMAN QUARANTINE**

У статті досліджуються актуальні проблеми складання протоколів про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено ст. 44-3 КУпАП. Розглянуто повноваження органів яким надано право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Також, досліджено завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства. Виявлено прогалини в законодавстві щодо повноважень уповноважених посадових осіб органів охорони здоров'я, державної санітарно-епідеміологічної служби складати протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено ст. 44-3 КУпАП. Також, автор звернув увагу на те, що в Законі України «Про місцеве самоврядування» не вказано перелік уповноважених осіб виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які б мали повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення передбаченні ст. 44-3 КУпАП. Автором проведено аналізу законів України та постанов уряду з питань санітарних та протиепідеміологічних заходів на підставі чого сформовано пропозиції, які спрямовані на врегулювання правового статусу органів яким надано право складати протоколи про адміністративні порушення передбачені ст. 44-3 КУпАП, вдосконалення процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері порушення карантинних правил, внесення змін до переліку органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення відповідальність за які передбачена ст. 44-3 КУпАП, оптимізацію механізму притягнення осіб до відповідальності за невиконання протиепідеміологічної політики, розширення переліку повноважень Національної поліції щодо виконання ними контролю за дотримання карантинних обмежень. Зроблено висновок про те, що правове регулювання повноважень окремих посадових осіб щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення потребує вдосконалення, шляхом приведення у відповідність з нормами КУпАП галузевих нормативно-правових актів. Наслідком запровадження відповідних змін може стати вдосконалення роботи правозастосовних органів з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: протоколи, адміністративне правопорушення, карантин, адміністративна відповідальність, коронавірус.

The article examines the current issues of drawing up protocols on administrative offenses for which liability is provided for in Article 44-3 of the Code of Administrative Offenses. The author examines the powers of the bodies authorized to draw up protocols on administrative offenses. The author also examines the tasks and functions of implementing the state policy in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population and exercising control (supervision) over compliance with the requirements of sanitary legislation. The author identifies gaps in the legislation regarding the powers of authorized officials of health care authorities and the State Sanitary and Epidemiological Service to draw up protocols on administrative offenses for which liability is provided for

in Article 44-3 of the Code of Administrative Offenses. The author also draws attention to the fact that the Law of Ukraine “On Local Self-Government” does not specify the list of authorized persons of executive bodies of village, town and city councils who would have the authority to draw up protocols on administrative offenses under Article 44-3 of the Code of Administrative Offenses. The author analyses the laws of Ukraine and governmental resolutions on sanitary and anti-epidemic measures, and on the basis of this analysis, the author formulates proposals aimed at regulating the legal status of bodies authorised to draw up reports on administrative offences under Article 44-3 of the Code of Administrative Offences, improving the procedure for proceedings on administrative offences in the area of quarantine violations, and amending the list of bodies and officials authorised to consider cases of administrative offences in accordance with Article 44-3 of the Code of Administrative Offences. The author concludes that the legal regulation of the powers of individual officials to draw up protocols on administrative offences needs to be improved by bringing sectoral regulations in line with the provisions of the Code of Administrative Offences. The introduction of the relevant changes may result in an improvement of the work of law enforcement agencies in bringing offenders to administrative responsibility.

Key words: *protocols, administrative offense, quarantine, administrative responsibility, coronavirus.*

Вступ. На сьогоднішній день актуальним залишається питання ефективності боротьби з поширенням інфекційних хвороб, що в свою чергу потребує належного законодавчого забезпечення. Такі заходи мають забезпечуватися шляхом притягнення правопорушників до, зокрема, адміністративної відповідальності. Часткові зміни, які були внесені до нормативно-правових актів з початком поширення пандемії COVID-19 не змінили ситуацію щодо забезпечення належного та ефективного притягнення винної особи за порушення правил карантину людей, оскільки не було розроблено чіткого механізму дій для надання права окремим органам притягнути правопорушника до відповідальності.

Питання адміністративної відповідальності за порушення правил щодо карантину людей досліджували Дрозд О., Мотиль В.І., Логвиненко Б.О., Крикун В.В., Вознюк А.А., Самбор М.А., Волюйко О.М., Ковальова С.С., Курінний Є.В., Логойда В. Чернявський С.С., та інші. Водночас, саме питання притягнення до адміністративної відповідальності залишається ще малодослідженим, а існуючий механізм потребує вдосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз нормативно-правових актів щодо надання уповноваженим на те посадовим особам права складати протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачено ст. 44-3 КУпАП.

Результати досліджень. Притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 44-3 КУпАП починається зі складання протоколу про адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 255 КУпАП протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст. 44-3 КУпАП, мають право складати уповноважені на те посадові особи: органів Національної поліції, щодо адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1. ст. 44-3 КУпАП; органів охорони здоров'я, щодо адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1. ст. 44-3 КУпАП; органів державної санітарно-епідеміологічної служби, щодо адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1. ст. 44-3 КУпАП; центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного законодавства, санітарного та епідемічного благополуччя населення (крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), передбачених ч. 1. ст. 44-3 КУпАП; посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад, щодо адміністративних правопорушень, передбачених ст. 44-3 КУпАП (вчинені у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради) [1].

Із запровадженням на території України карантину робота Національної поліції та Національної гвардії була спрямована на дотримання фізичними та юридичними особами встановлених протиепідемічних обмежень та заборон, реагування на факти порушення таких заборон, шляхом оформлення протоколів для притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. при оформленні протоколу про адміністративні правопорушення, посадова особа

органу Національної поліції України, повинна чітко дотримуватися вимог встановленої форми, визначених Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС від 06 листопада 2015 року № 1376 [2]. Протоколи про адміністративні правопорушення, оформлені поліцейськими за ст. 44-3 КУпАП разом з матеріалами справи, негайно передаються до підрозділів адміністративної практики (або особам, які виконують такі обов'язки) для подальшої їх реєстрації та надсилаються до суду. Незважаючи на те що матеріали адміністративного провадження за ч. 1 ст. 44-3 КУпАП розглядає суд, результативність такого розгляду залежить від забезпечення поліцейськими належної доказової бази у справі. В матеріалах адміністративного провадження за ст. 44-3 КУпАП ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненням особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, поясненням свідків, речовими доказами, протоколом про вилучення речей і документів, показаннями технічних приладів (дозиметрів) та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також працюючими в автоматичному режимі, або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, а також іншими документами.

Однак, на сьогоднішній день існує проблема щодо оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, передбаченого ст. 44-3 КУпАП. Така проблема пов'язана, в першу чергу, із бланкетністю диспозиції ст. 44-3 КУпАП, оскільки серед ознак, які мають бути відображені при викладенні суті даного правопорушення, обов'язковим є наведення конкретного нормативно-правового акту, яким встановлюються відповідні заборони на період дії карантину та яких особа, що притягується до адміністративної відповідальності, не дотрималася, порушивши тим самим законодавчі приписи. Не менш важлива проблема полягає в тому, що працівники Національної поліції недостатньо володіють спеціальними знаннями щодо норм і правил, порушення яких є предметом адміністративних правопорушень, передбачених ст. 44-3 КУпАП. При цьому, до матеріалів справи не долучаються докази, передбачені ст. 251 КУпАП, на підтвердження тих обставин, які викладені у протоколах про адміністративне правопорушення за ст. 44-3 КУпАП.

Наступним органом який має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 44-3 КУпАП є уповноважені особи органу охорони здоров'я. Звертаємо увагу на те, що жоден нормативно-правовий акт, який регулює сферу охорони здоров'я не містить норм, які б уповноважували окремих посадових осіб органів охорони здоров'я складати протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст. 44-3 КУпАП. Проаналізувавши Закони України «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Основи законодавства про охорону здоров'я», а також Положення про Міністерство охорони здоров'я України вбачається, що вказані акти законодавства не містять ані переліку посадових осіб уповноважених на складання таких протоколів, відповідно до ч.1 ст. 255 КУпАП, ані самих повноважень уповноважених посадових осіб Міністерства охорони здоров'я України або його територіальних органів щодо складання протоколів у справах про адміністративні правопорушення. Таким чином, залишається незрозумілим, які саме посадові особи органів охорони здоров'я уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1. ст. 44-3 КУпАП.

Також, ч.1 ст.255 КУпАП передбачено, що протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ч. 1 ст. 44-3 КУпАП, мають право складати уповноважені на те посадові особи органів державної санітарно-епідеміологічної служби, щодо адміністративних правопорушень. Так, відповідно до ст. 31 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» систему державної санітарно-епідеміологічної служби України становлять: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; відповідні установи, заклади, частини і підрозділи центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку, захисту державного кордону, виконання кримінальних покарань, Державного управління справами, Служби безпеки України; державні наукові установи санітарно-епідеміологічного профілю.

Законом передбачено, що основними напрямками діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби, зокрема, є здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду, який забезпечується шляхом нагляду за дотриманням санітарного законодавства.

Статтю 47 вищевказаного закону закріплено, що постанови про накладення штрафу та застосування фінансової санкції за порушення санітарного законодавства виносяться на підставі протоколу про порушення санітарних норм [3].

Таким чином, Законом України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» передбачено, що до повноважень посадових осіб санітарно-епідеміологічної служби входить складання протоколу про адміністративні правопорушення санітарно-епідеміологічних норм.

Проте, варто зазначити, що постановою Кабінету міністрів України «Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби» від 29 березня 2017 року № 348 Державну санітарно-епідеміологічну службу ліквідовано.

Відтак, завдання і функції з реалізації державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення та із здійснення контролю (нагляду) за дотриманням вимог санітарного законодавства (крім функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження) та у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників) покладені на Державну службу з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів [4].

Завдання і функції Держпродспоживслужби закріплені в Положенні про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667.

Так, відповідно до пп.2 п.3 Положення про Держпродспоживслужбу, до її завдань належить здійснення державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства, а також санітарного та епідемічного благополуччя населення, крім виконання функцій з реалізації державної політики у сфері епідеміологічного нагляду.

Також, Держпродспоживслужба відповідно до покладених на неї завдань (пп. 3, 19 п. 4): організовує, здійснює у межах повноважень, передбачених законодавством, державний нагляд (контроль) щодо дотримання вимог санітарного законодавства; здійснює передбачені законодавством заходи для припинення порушення санітарного законодавства; у межах повноважень, передбачених законом, складає протоколи та розглядає справи про правопорушення [5].

Отже, після ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби України, функції з контролю за здійсненням державного нагляду за дотриманням санітарного законодавства покладені на Держпродспоживслужбу.

Однак, після ліквідації Державної санітарно-епідеміологічної служби України законодавець не вніс відповідні зміни до ч.1 ст. 255 КУпАП.

Щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення передбачених ст. 44-3 КУпАП посадовими особами, уповноважених на те виконавчими комітетами (а у населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад, необхідно зазначити наступне.

Так, функції та повноваження органів місцевого самоврядування визначені Законом України «Про місцеве самоврядування». Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону, виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи.

Пунктом 2 частини 3 статті 43 Закону України «Про місцеве самоврядування» передбачено, що виключно на пленарних засіданнях обласних рад вирішуються, зокрема, питання щодо прийняття у межах, що визначаються законами, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність [6].

Звертаємо увагу на те, що вищевказаним Законом не визначено переліку уповноважених осіб виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення передбачені ст. 44-3 КУпАП, відповідно до ч. 1 ст. 255 КУпАП. Таким чином, виконавчі комітети взяли на себе повноваження щодо самостійного визначення кола осіб, які мають повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення передбачені ст. 44-3 КУпАП.

Так, наприклад, виконавчий комітет Комарнівської міської ради Львівського району Львівської області прийняв рішення «Про посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення» від 30 червня 2021 року № 47, яким уповноважив старост міських рад, а також начальника та головного спеціаліста відділу з питань надзвичайних ситуацій, військового обліку, взаємодії з правоохоронними органами та міграції на складання протоколів про адміністративні правопорушення, зокрема, за ст. 44-3 КУпАП [7].

Проте, звертаємо увагу, що Законом України «Про місцеве самоврядування» не передбачено надання органам місцевого самоврядування повноважень щодо самостійного визначення посадових осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення.

Таким чином, необхідно на законодавчому рівні визначити перелік уповноважених осіб виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, які б мали повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення передбаченні ст. 44-3 КУпАП та водночас розробити інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, зафіксовані уповноваженими посадовими особами виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. На нашу думку, така інструкція полегшила б роботу зі складання протоколів про адміністративні правопорушення, закріплювала б основні вимоги щодо складання протоколів та була б єдиною для застосування уповноваженими особами.

Висновки. Підсумовуючи вищевказане варто зазначити, що перелік уповноважених осіб органів влади, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 44-3 КУпАП визначені законодавством про адміністративні правопорушення та галузевим законодавством. Водночас правове регулювання повноважень окремих посадових осіб щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення потребує вдосконалення.

Отже, для вдосконалення законодавства щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення передбачені ст. 44-3 КУпАП, необхідно внести наступні зміни: по-перше, надати право працівникам Національної поліції складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 44-3 КУпАП; по-друге, визначити конкретних посадових осіб центральних та місцевих органів охорони здоров'я, які матимуть право складати протоколи про адміністративні правопорушення передбачені ч. 1 ст. 44-3 КУпАП. Відповідні зміни необхідно закріпити в Законі України «Основи охорони здоров'я України» та Положенні про Міністерство охорони здоров'я України; по-третє, визначити коло конкретних посадових осіб Державної служби з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та закріпити за ними право складати протоколи про адміністративні правопорушення передбачені ч. 1 ст. 44-3 КУпАП; та по-четверте, передбачити в Законі України «Про місцеве самоврядування» права конкретних посадових осіб складати протоколи про адміністративні правопорушення передбачені ч. 1 ст. 44-3 КУпАП.

Такі заходи можуть покращити ефективність застосування норм адміністративної відповідальності, передбачені ст. 44-3 КУпАП, шляхом приведення у відповідність з нормами КУпАП галузевих нормативно-правових актів. Наслідком запровадження відповідних змін стане визначення повноважень конкретних посадових осіб різних органів влади щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення передбачені ст. 44-3 КУпАП. Таким чином, результатом запропонованих змін може стати вдосконалення роботи правозастосовних органів з притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 року № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n4415>
2. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 року № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text>
3. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>
4. Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 348. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-2017-%D0%BF#Text>
5. Положення про Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 року № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF#Text>
6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>
7. Про посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення : рішення Виконавчого комітету Комарнівської міської ради Львівського району Львівської області від 30 червня 2021 року № 47. URL: <https://komrada.gov.ua/docs/954132/>