

# **АНАЛІЗ ПРАКТИКИ**

## **РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПЕРЕДБАЧЕНІ СТАТТЯМИ 188-39, 188-40, 212-3 КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

щодо протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

**в 2022-2024 роках**

**АНАЛІЗ ПРАКТИКИ розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 188-39, 188-40, 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення**

щодо протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в 2022-2024 роках/ Вдовенко О., Воробійов Є., Васильняк Р., Гринишак М., – Київ: ГО «Платформа прав людини», 2025 – 31 с.

Це видання опубліковано в рамках проекту «Доступ до публічної інформації під час війни», що впроваджується за підтримки Міжнародного фонду "Відродження".

Міжнародний фонд «Відродження» – одна з найбільших благодійних фундацій в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проектів на суму понад 350 мільйонів доларів США.

Сайт: [www.irf.ua](http://www.irf.ua)

Facebook: [www.fb.com/irf.ukraine](https://www.facebook.com/irf.ukraine)

Всі права захищено.

**Видано ГО «Платформа прав людини»**

м. Київ, 2024

[www.ppl.org.ua](http://www.ppl.org.ua)

© ГО «Платформа прав людини»

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	2
ПРО ПРОЄКТ.....	3
РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ.....	4
Загальна статистична інформація.....	4
Закриття проваджень через сплив строків накладення адміністративного стягнення.....	15
Встановлення вини у справах, провадження в яких закрито через сплив строків накладення адміністративного стягнення.....	16
Звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення.....	20
Закриття проваджень через відсутність події і складу адміністративного правопорушення.....	20
Характер правопорушення: триваюче чи одноразове.....	22
Повернення матеріалів для належного оформлення.....	23
Неналежне оформлення Постанов в справах про адміністративні правопорушення.....	24
Застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» в справах про адміністративні правопорушення за статтею 212-3 КУпАП.....	25
ВИСНОВКИ та РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	28

## ВСТУП

Забезпечення доступу до публічної інформації та захист персональних даних є двома взаємопов'язаними, але різними аспектами інформаційних прав людини, які відіграють важливу роль у демократичному суспільстві.

Під час дії правового режиму воєнного стану, який був запроваджений в Україні 24 лютого 2022 року і на момент проведення даного дослідження продовжував діяти, доступ до публічної інформації та захист персональних даних набули особливого значення, адже воєнні умови створили додаткові загрози для безпеки громадян, і вимагали постійного коригування балансів між приватністю, прозорістю та національною безпекою.

В перші місяці повномасштабної війни, ситуація з доступом до публічної інформації складалась не найкращим чином: деякі державні органи повністю обмежували доступ до публічної інформації, яка була раніше опублікована на їх сайтах; значна кількість сайтів та державних реєстрів взагалі перестали працювати; запити на інформацію часто залишались без відповідей або отримували відстрочку чи відмову у наданні необхідної інформації.

Хоча розпорядники часто відмовляли у наданні суспільно важливої інформації під приводом захисту державних інтересів, такі обмеження нерідко були неправомірними, бо законодавство в даній сфері не зазнало суттєвих змін і будь-яка відмова у наданні доступу до інформації мала відбуватись на підставі Закону України “Про доступ до публічної інформації” із застосування “трискладового тесту”.

Чинне законодавство передбачає декілька способів реагування на порушення інформаційних прав, серед яких притягнення осіб, які їх порушили до адміністративної відповідальності.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення права на доступ до інформації або захисту персональних даних передбачає, у разі виявлення підстав для застосування такого заходу, складення протоколу про адміністративне правопорушення уповноваженою особою Секретаріату Уповноваженого або представником Уповноваженого, який розглядається місцевими судами загальної юрисдикції.

На підставі даного дослідження та попередніх досліджень, які проводила Громадська організація “Платформа прав людини” (далі - ППЛ), можна стверджувати, що інструмент захисту інформаційних прав, як притягнення осіб до адміністративної відповідальності, є доволі неефективний.

Зокрема, одним із попередніх досліджень, які проводила ППЛ є Аналіз практики застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році.<sup>1</sup> Саме це дослідження дозволило виявити низку системних проблем, що потребували обговорення і пошуку шляхів вирішення.

---

<sup>1</sup> [АНАЛІЗ ПРАКТИКИ застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році](#)

З метою встановлення реального стану справ щодо притягнення до адміністративної відповідальності за статтями 188-39, 188-40 та 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, узагальнення практики розгляду таких справ судами, подальшого виявлення прогалин у діючому законодавстві, недоліків у правозастосовній практиці та привернення уваги до наявних проблем і їх подальшого вирішення, експертами Громадської організації “Платформа прав людини” було проведено дане дослідження, з результатами якого ви можете ознайомитись нижче.

## **ПРО ПРОЕКТ**

Метою проведення моніторингу судових рішень про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 188-39, 188-40, 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, щодо протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату та представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини є узагальнення практики розгляду даної категорії справ, визначення статистичних та змістовних показників, виокремлення системних проблем, які потребують обговорення і пошуку шляхів вирішення, а також виявлення інформації, у наданні якої найчастіше відмовляють розпорядники публічної інформації, найчастіших підстав для надання такої відмови та оцінка правомірності підстав обмеження доступу до публічної інформації.

З метою визначення статистичних та змістовних показників практики застосування судами статей 188-39, 188-40, 212-3 КУпАП у 2022-2024 роках було досліджено **167** рішень першої та апеляційної інстанції внесених до Єдиного державного реєстру судових рішень, що знаходяться у відкритому доступі. В зазначене число не входять постанови процесуального характеру щодо об'єднання вимог, відводів, відшкодування витрат, передачу справ до іншого суду, закриття провадження за заявою сторони, крім тих, де вирішувалось питання про повернення матеріалів на доопрацювання.

На підставі отриманих результатів було проведено порівняльний аналіз за наступними критеріями:

- за загальною кількістю винесених судами рішень в розрізі статей та років;
- за загальною кількістю винесених судами рішень в розрізі частин ст. 212-3;
- за загальною кількістю винесених судами рішень в розрізі частин ст. 188-39;
- яку кількість постанов суду 1-ї інстанції було оскаржено до апеляційних судів;
- за кількістю рішень, в яких було застосовано адміністративне стягнення у вигляді штрафу;
- кількість рішень про повернення матеріалів на доопрацювання;
- кількість справ в яких адміністративне стягнення не було накладене через закінчення строків;

- кількість справ в яких було застосовано усне попередження, звільнення від стягнення за малозначимістю;
- кількість справ, в яких було закрито провадження через відсутність складу або події адміністративного правопорушення;
- кількість рішень, в яких визнано особу винною у скоєнні правопорушення;
- який відсоток скасованих рішень та залишених в силі;
- за кількістю рішень, в яких було обмежено доступ до конкретної категорії інформації;
- за кількістю підстав для надання відмови у доступі до публічної інформації.

Окрім, проведеного порівняльного аналізу за переліченими критеріями експерти дослідили, як суди застосовують зазначені статті КУпАП у справах, що стосуються порушення інформаційних прав, здійснили аналіз прогагин у законодавстві та труднощів, які виникають під час розгляду таких справ, узагальнили типові рішення, виявили розбіжності у підходах судів та розробили рекомендації для забезпечення їхньої узгодженості.

## РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

### Загальна статистична інформація

Протягом 2022–2024 років судами було розглянуто **147** протоколів, складених уповноваженими особами Секретаріату та представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про адміністративні правопорушення за наступними статтями:

- 1) **Стаття 188-39 КУпАП** — передбачає відповідальність за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних. Розглянуто **10 протоколів**.
- 2) **Стаття 188-40 КУпАП** — стосується притягнення до відповідальності за невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Розглянуто **52 протоколи**.
- 3) **Стаття 212-3 КУпАП** (за винятком частини 5, яка стосується права на інформацію відповідно до Закону України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність”) — передбачає відповідальність за порушення права на інформацію та права на звернення. Розглянуто **85 протоколів**.

У межах цього дослідження експертами було проаналізовано **147 рішень судів першої інстанції** та **20 рішень судів апеляційної інстанції**, що ґрунтувалися на зазначених протоколах. Отримані результати дослідження були узагальнені за ключовими критеріями, що дозволило зробити відповідні висновки.

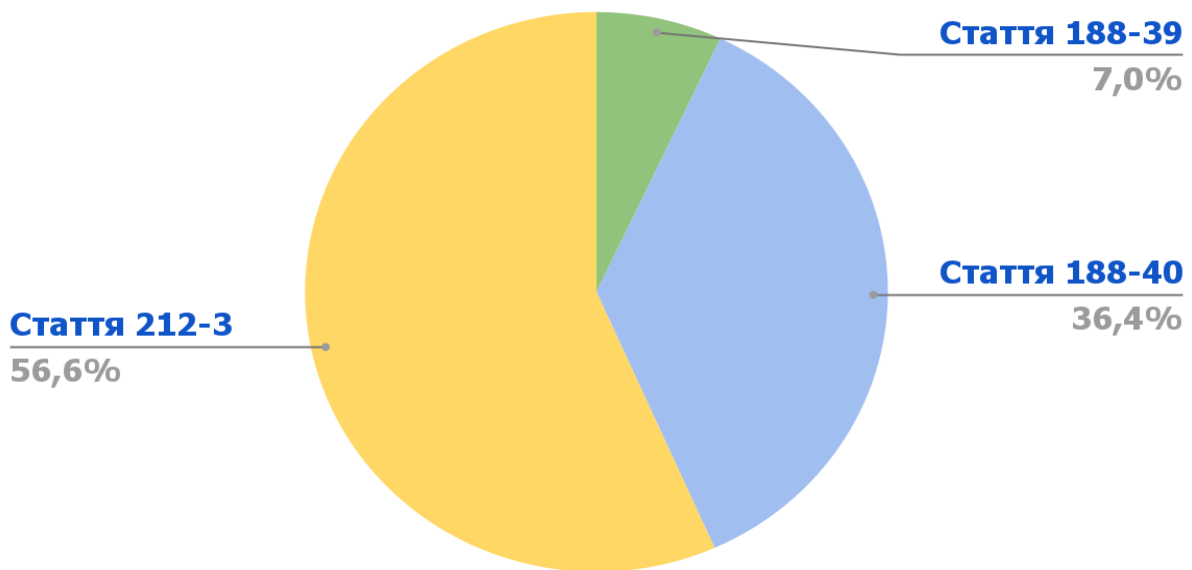
1. Дані, отримані під час аналізу за **кількістю винесених судами рішень в розрізі досліджуваних статей та років** свідчать про те, що найбільшу кількість правопорушень в даний період було

зафіксовано за статтею 212-3 КУпАП - **85** рішень першої інстанції та **20** рішень апеляційних інстанцій.

На другому місці за кількістю справи за статтею 188-40 КУпАП - **52** рішення першої інстанції та **3** рішення апеляційних інстанцій.

Справ за статтею 188-39 КУпАП було найменше протягом досліджуваного періоду - **10** рішень першої інстанції та **2** рішення апеляційних інстанцій.

## 1. Кількість винесених судами рішень в розрізі статей 188-39, 188-40, 212-3 КУпАП протягом 2022-2024 років

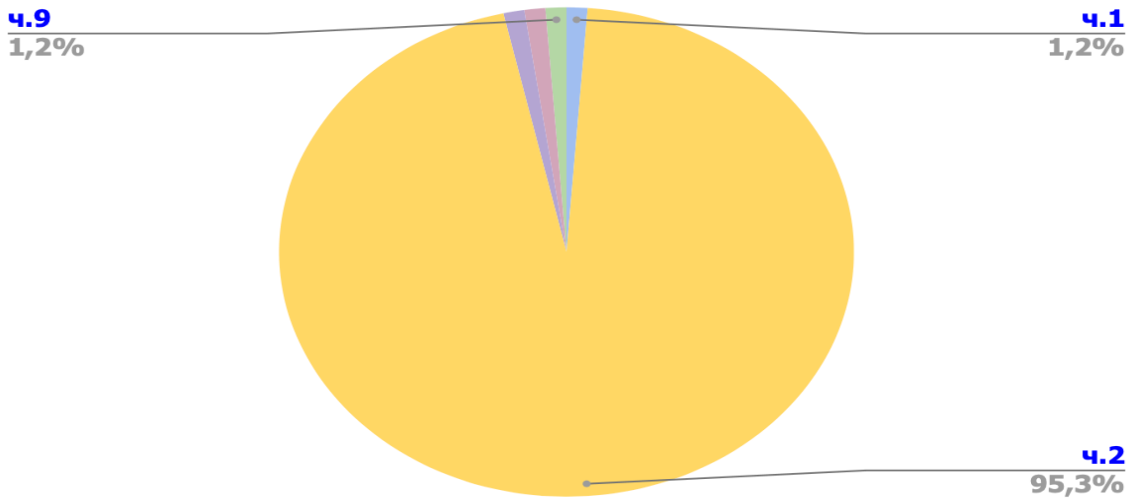


2. Аналіз **кількості судових рішень за частинами статті 212-3** Кодексу України про адміністративні правопорушення демонструє значну концентрацію справ за частиною 2, за якою ухвалено **81** рішення. Інші частини, такі як ч. 1, ч. 3, ч. 4, ч. 6 та ч. 9, мають лише по одному рішенню кожна, а за частинами ч. 7, ч. 8, ч. 10 та ч. 11 рішень, взагалі, не виносилося протягом досліджуваного періоду.

Також варто зазначити, що лише **15 рішень із 85** за цією статтею були оскаржені до апеляційних інстанцій, що свідчить про порівняно низький рівень оскарження рішень у даній категорії справ. Усі апеляційні провадження стосувалися лише частини 2 статті 212-3 КУпАП, яка передбачає відповідальність за порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

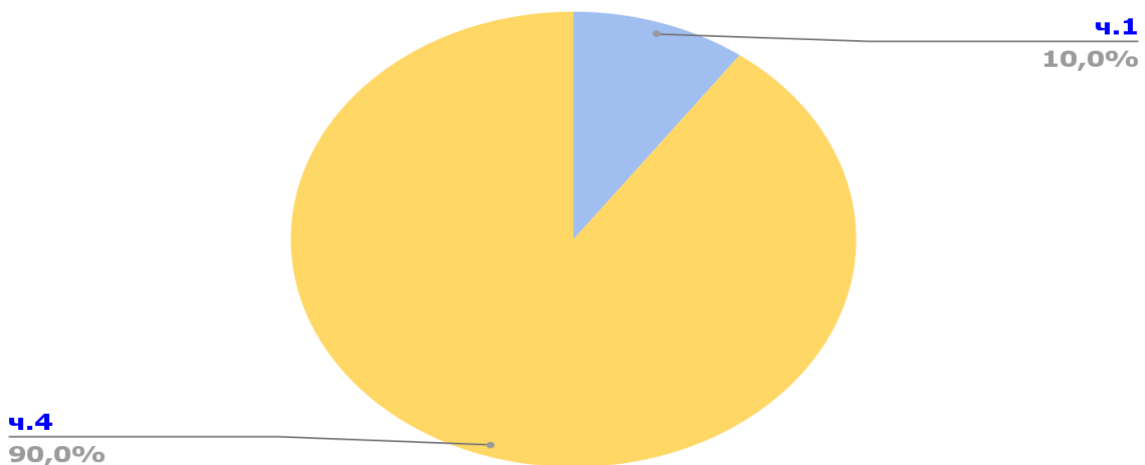
## 2. Кількість винесених судами рішень в розрізі частин ст. 212-3 КУпАП



3. **Серед частин статті 188-39 КУпАП** найбільше рішень судами розглянуто за **частиною 4** (9 рішень), що свідчить про більшу актуальність або поширеність порушень, передбачених цією нормою. За **частиною 1** розглянуто лише одне рішення, а за іншими частинами (ч. 2, ч. 3, ч. 5) рішення не виносились.

Тільки **2 рішення із 10 було** оскаржено до апеляційних інстанцій і ці рішення стосувались 4 частини статті 188-39 - 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.

## 3. Кількість винесених судами рішень в розрізі частин ст. 188-39 КУпАП



#### **4. Кількість винесених судами рішень за статтею 188-40 КУпАП.**

У 2022–2024 роках судами було винесено 55 рішень у справах за статтею 188-40 КУпАП. Із них **52 рішення першої інстанції, з яких лише 3 було оскаржено до апеляційної інстанції**, тоді як 49 рішень залишилися на рівні розгляду судами першої інстанції.

#### **5. Кількість постанов суду 1-ї інстанції, які було оскаржено до судів апеляційної інстанції.**

Як неодноразово зазначалось, під час даного дослідження було виявлено 147 судових рішень, які були винесені судами з 2022 року по 2024 рік за статтями 188-39, 212-3 та 188-40 КУпАП і тільки **20 рішень із 147 були оскаржені в апеляційних інстанціях.**

Низький рівень оскарження рішень за даними статтями КУпАП зумовлений кількома факторами, серед яких ключову роль відіграють процесуальні обмеження щодо суб'єктів, які мають право на апеляційне оскарження, та практика закриття справ через закінчення строків притягнення до відповідальності.

Відповідно до статті 294 КУпАП, право на апеляційне оскарження постанови суду у справах про адміністративні правопорушення мають:

- Особа, щодо якої винесено постанову (правопорушник).
- Потерпілий, якщо він брав участь у розгляді справи.
- Прокурор, який може подати апеляційну скаргу в інтересах держави або громадянина.

**Представники Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини**, які складають протоколи про адміністративні правопорушення за вказаними статтями, не наділені правом подавати апеляційні скарги на рішення суду. Це обмеження зменшує кількість потенційних апелянтів і, відповідно, впливає на загальний рівень оскарження таких рішень.

Стаття 38 КУпАП встановлює строки притягнення до адміністративної відповідальності, які становлять три місяці з дня вчинення правопорушення або з дня його виявлення. У багатьох випадках суди першої інстанції закривають справи за статтями 188-39, 212-3 та 188-40 КУпАП саме через сплив цих строків.

Закриття справи на цій підставі означає, що правопорушник фактично уникає покарання, що задовольняє його інтереси і не стимулює до подання апеляційної скарги. З іншого боку, органи чи посадові особи, які ініціювали складання протоколу, не мають процесуального права на оскарження.

**Нижче наведено таблицю із кількісними показниками в розрізі років та статей щодо кількості рішень, які були оскаржені в апеляції.**

		2022		2023		2024		Разом	Перша	Апеляція
		Перша	Апеляція	Перша	Апеляція	Перша	Апеляція			
<b>Стаття 188-39. Порухення законодавства у сфері захисту персональних даних</b>										
ч.1	Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про обробку персональних даних або про зміну відомостей, які підлягають повідомленню згідно із законом, повідомлення неповних чи недостовірних відомостей	1						1	1	
ч.4	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	1		7	2	1		11	9	2
<b>Стаття 188-40. Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини</b>										
	Невиконання законних вимог Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини або представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	10		23	2	19	1	55	52	3
<b>Стаття 212-3. Порухення права на інформацію та права на звернення</b>										
ч.1	Неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено законами України "Про доступ до публічної інформації", "Про оцінку впливу на довкілля", "Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів", "Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення", "Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років", "Про відкритість використання публічних коштів" та "Про запобігання корупції"			1				1	1	
ч.2	Порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації	23	4	36	6	22	5	96	81	15

ч.3	Порушення вимог Закону України "Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років", а саме необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, неповне надання інформації, неповідомлення про подовження строку розгляду запиту, відстрочення розгляду запиту, крім випадків, визначених цим Законом							1	1	1	
4.6	Ненадання доступу до судового рішення або матеріалів справи за заявою особи, а також інше порушення Закону України "Про доступ до судових рішень"							1	1	1	
ч.7	Незаконна відмова у прийнятті та розгляді звернення, інше порушення Закону України "Про звернення громадян"							3			
ч.9	Повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою - восьмою цієї статті, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню							1	1	1	
	<b>РАЗОМ</b>								<b>167</b>	<b>147</b>	<b>20</b>

## 6. Результати розгляду справ за статтями 188-39, 188-40, 212-3 КУпАП в першій інстанції.

### 6.1. Статистика розгляду справ за статтею 212-3 КУпАП.

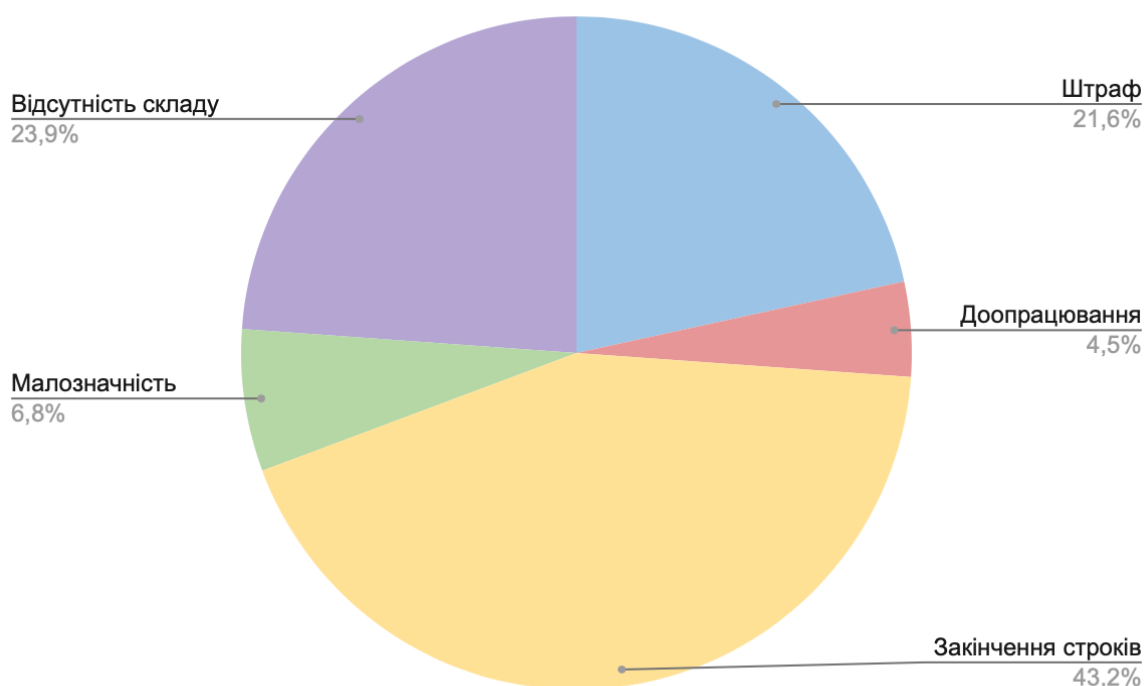
У період з 2022 по 2024 роки за статтею 212-3 КУпАП судами було розглянуто 85 справ, з яких лише 17 завершилися накладенням штрафів. Найпоширенішою підставою для закриття справ стало закінчення строків притягнення до адміністративної відповідальності — це стосується 43% усіх справ (37 випадків). Водночас чверть справ (25%) були закриті через відсутність складу правопорушення, а ще 7% закриті у зв'язку з їх малозначністю. Така статистика вказує на значні проблеми в організації процесу розгляду цих справ.

Закриття через закінчення строків є найбільш поширеним результатом. Це свідчить про затримки на етапах передачі та розгляду матеріалів, зокрема через недотримання строків, передбачених статтею 38 КУпАП. Крім того, часто виявляються недоліки у складанні протоколів, недостатність доказів або помилки в оформленні, що призводить до закриття справ через відсутність складу правопорушення. Суди також активно використовують поняття малозначності, проте відсутність чітких критеріїв її визначення створює ризик непослідовності у правозастосуванні.

Невелика частка справ (лише 20%), що завершилися накладенням штрафів, свідчить про низьку ефективність застосування адміністративних санкцій за статтею 212-3 КУпАП.

**Нижче наведено таблицю із кількісними показниками в розрізі років, частин статті та результатів розгляду справ.**

	Штраф	Доопрацювання	Закінчення строків	Малозначність	Відсутність складу
<b>2022 рік</b>					
<b>ст. 212-3</b>					
ч.2	5		12	1	4
<b>2023 рік</b>					
<b>ст. 212-3</b>					
ч.1					1
ч.2	4	2	19	1	9
ч.3			1		
ч.7		1		1	1
<b>2024 рік</b>					
<b>ст. 212-3</b>					
ч.2	8	1	5	3	4
ч.6					1
ч.9					1
<b>Разом</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>37</b>	<b>6</b>	<b>21</b>

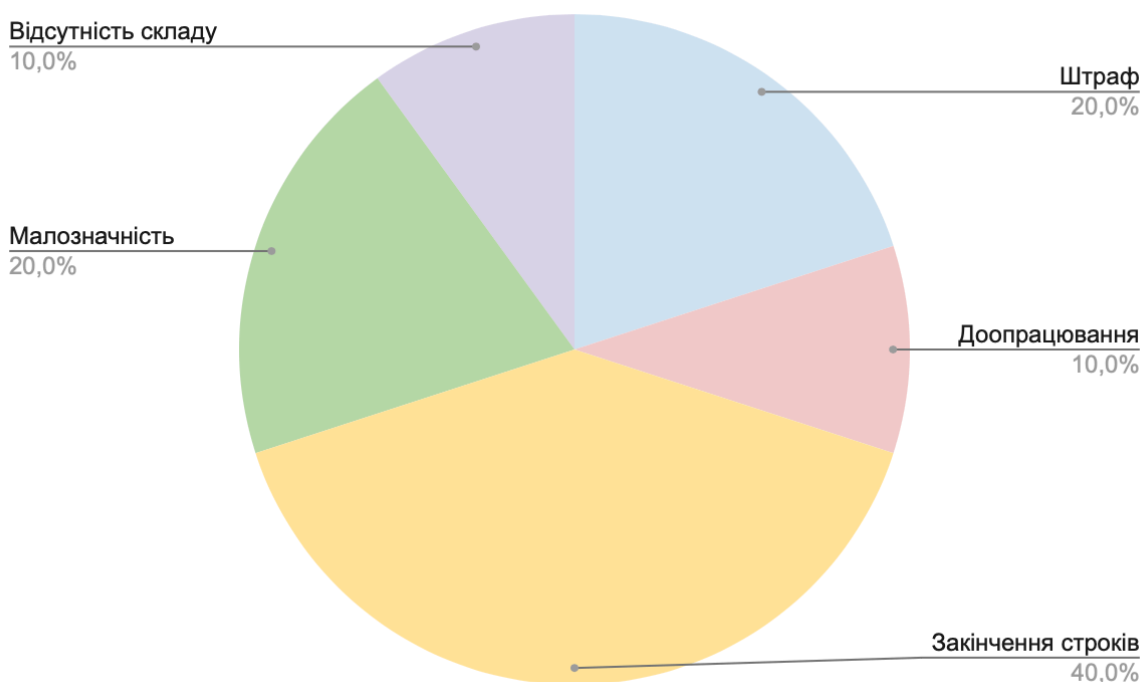


## 6.2. Статистика розгляду справ за статтею 188-39 КУпАП.

У період з 2022 по 2024 роки судами було розглянуто 10 справ за статтею 188-39 КУпАП, з яких лише 2 завершилися накладенням штрафів. Найчастіше справи закривалися через закінчення строків притягнення до відповідальності (4 випадки, 37,5%) або визнання правопорушення малозначним (2 випадки, 25%). Одна справа була закрита через відсутність складу правопорушення.

**Нижче наведено таблицю із кількісними показниками результатів розгляду справ за статтею 188-39 в розрізі років, частин статті та результатів розгляду справ.**

	Штраф	Доопрацювання	Закінчення строків	Малозначність	Відсутність складу
<b>2022 рік</b>					
<b>ст. 188-39</b>					
ч.1		1			
ч.4			1		
<b>2023 рік</b>					
<b>ст. 188-39</b>					
ч.4	2		2	2	1
<b>2024 рік</b>					
<b>ст. 188-39</b>					
ч.4			1		



### 6.3. Статистика розгляду справ за статтею 188-39 КУпАП.

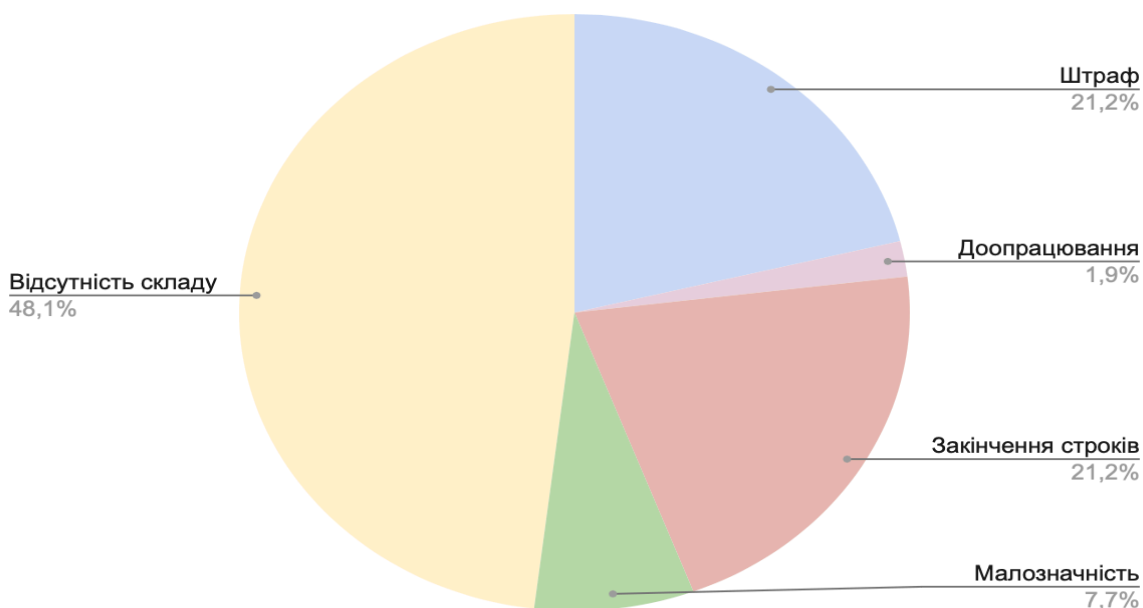
У період з 2022 по 2024 роки судами було розглянуто 52 справи за статтею 188-40 КУпАП. З них:

- накладено штраф у 12 випадках (**23%**);
- 2 справи повернуто на доопрацювання (**4%**);
- у 18 справах провадження закрито через закінчення строків (**35%**);
- у 3 випадках правопорушення визнано малозначними (**6%**);
- у 17 справах встановлено відсутність складу правопорушення (**33%**).

Закриття значної частини справ через закінчення строків та відсутність складу правопорушення свідчить про проблеми із якістю складання протоколів і дотриманням строків передачі матеріалів до суду.

**Нижче наведено таблицю із кількісними показниками результатів розгляду справ за статтею 188-40 в розрізі років та результатів розгляду справ.**

ст. 188-40	Штраф	Доопрацювання	Закінчення строків	Малозначність	Відсутність складу
2022 рік			1	1	8
2023 рік	3		6	3	11
2024 рік	8	1	4		6



## 7. Результати розгляду справ за статтями 188-39, 188-40, 212-3 КУпАП в судах апеляційної інстанції.

Апеляційні суди переглянули 20 рішень судів першої інстанції за статтями 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП.

За результати перегляду було:

- залишено без змін 12 рішень;
- скасовано 4 рішення;
- скасовано частково 4 рішення.

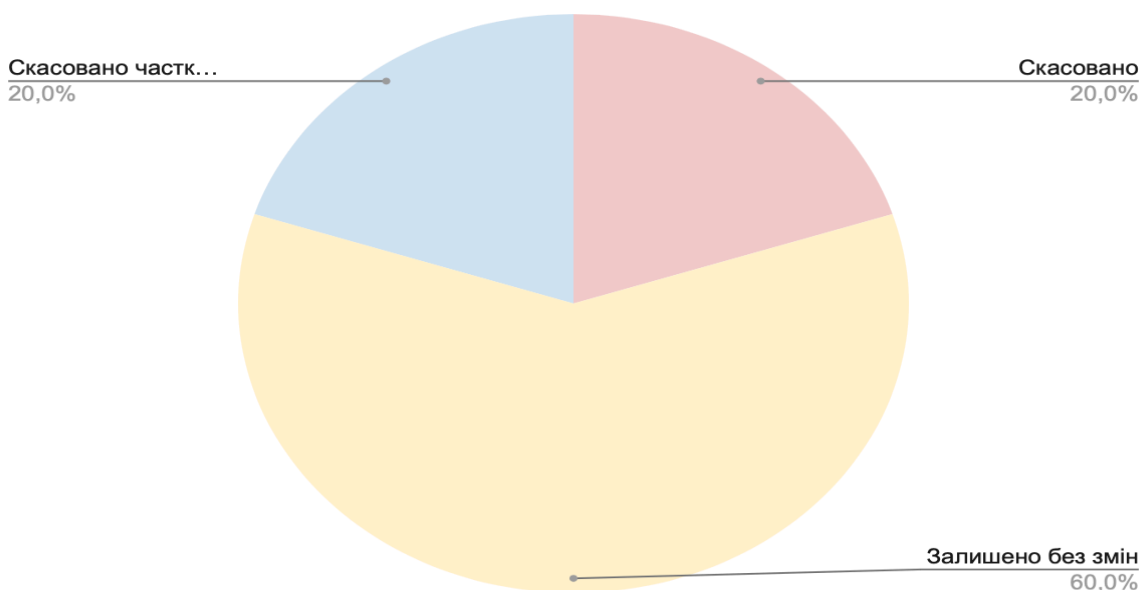
Із наведеного можна зробити висновок, що переважна частка рішень (60%) залишена без змін, що свідчить про задовільну якість розгляду справ у судах першої інстанції.

20% скасованих рішень вказують на необхідність удосконалення підходів до розгляду справ, щоб уникати суттєвих процесуальних чи матеріальних помилок.

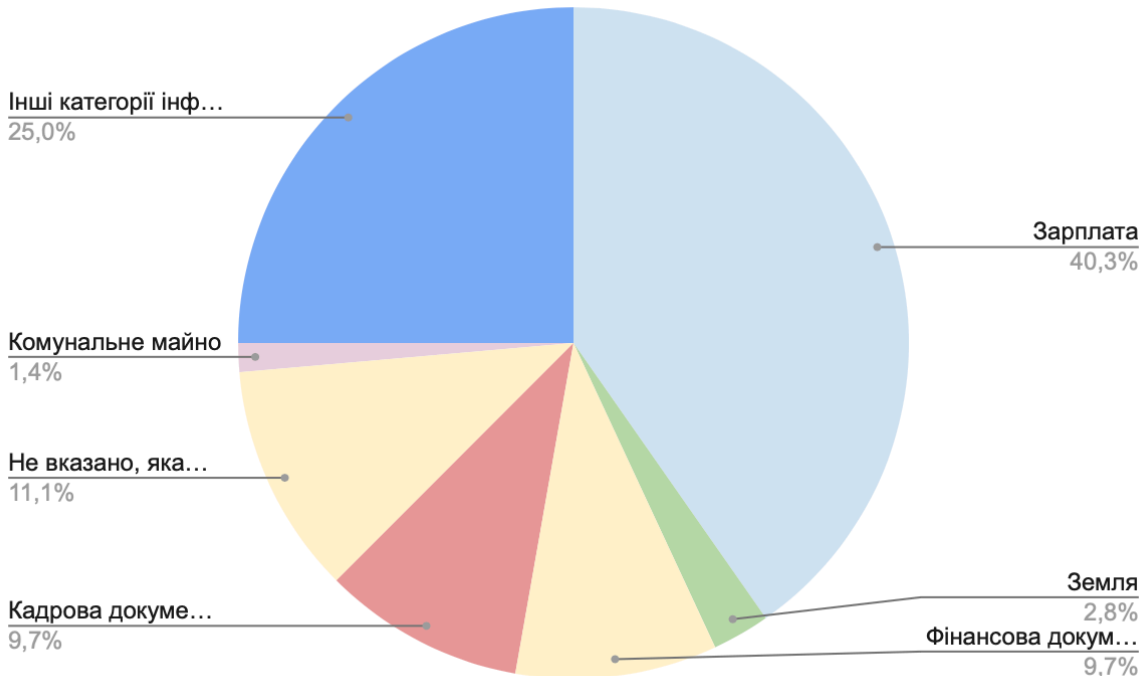
Часткове скасування рішень (20%) є свідченням того, що апеляційні суди використовують гнучкий підхід до коригування рішень, коли це необхідно.

**Нижче наведено таблицю із кількісними показниками результатів розгляду справ в апеляційних інстанціях**

	2022			2023			2024		
	Скасовано	Залишено без змін	Скасовано частково	Скасовано	Залишено без змін	Скасовано частково	Скасовано	Залишено без змін	Скасовано частково
<b>Стаття 188-39</b>				1		1			
<b>Стаття 188-40</b>					1	1		1	
<b>Стаття 212-3</b>		2	1	2	4	1	1	4	



## 8. Категорії інформації, доступ до якої було обмежено.

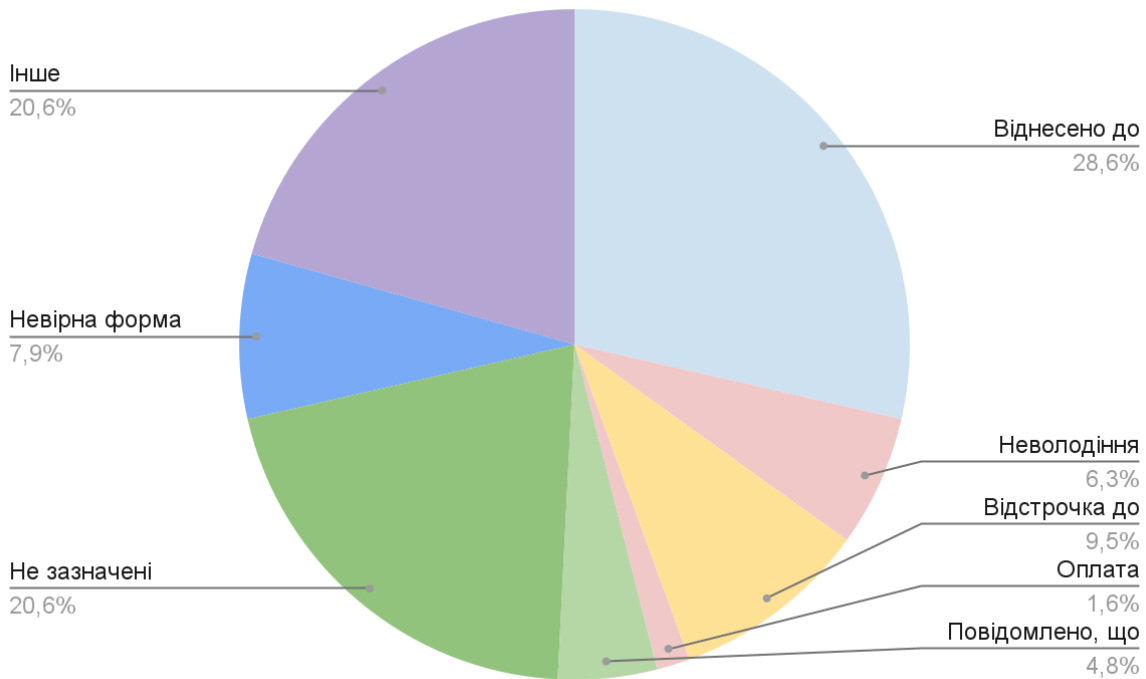


## 9. Підстави обмеження доступу до публічної інформації.

Аналіз причин відмови у наданні публічної інформації розпорядниками показав, що найпоширенішою підставою є віднесення інформації до категорії з обмеженим доступом (29% випадків). Часто такі відмови обґрунтовуються захистом персональних даних, комерційною або державною таємницею, проте нерідко це є результатом неправильної кваліфікації публічної інформації.

У 21% випадків розпорядники не зазначали причину відмови у рішенні, що є порушенням Закону України «Про доступ до публічної інформації». Така практика підриває прозорість роботи органів влади та порушує права запитувачів. Ще 21% відмов належать до категорії «інше», що свідчить про нерегламентованість певних ситуацій або нестандартні обставини.

Відмови через відстрочку до скасування воєнного стану (10%), невірну форму запиту (8%) або повідомлення, що інформація є на сайті (5%), вказують на необхідність покращення процедур обробки запитів. Також у 7% випадків розпорядники заявляли про неволодіння інформацією, проте це має супроводжуватися рекомендаціями щодо звернення до інших органів.



### **Закриття проваджень через сплив строків накладення адміністративного стягнення**

Під час аналізу судових рішень за статтями 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП було встановлено, що результатом розгляду **43,2% справ** було закриття провадження без застосування санкції через закінчення тримісячного строку накладення адміністративного стягнення.

Відповідно до статті 38 КУпАП, якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше трьох місяців з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — не пізніше трьох місяців з дня його виявлення.

Результати дослідження проілюстрували, що в **27 випадках із 37 (майже 73 %)** закриття справ у зв'язку із закінченням строків притягнення до відповідальності, передбачених статтями 212-3, 188-39 та 188-40 КУпАП є наслідком несвоєчасних процесуальних дій судів, зокрема у випадках, коли розгляд справи не призначається по декілька місяців. Як, наприклад у справах №120362127,<sup>3</sup> №122314677.<sup>4</sup>

Також, закриття проваджень через сплив строків накладення адміністративного стягнення часто зумовлене затягуванням передачі матеріалів та протоколів до суду Уповноваженим ВРУ з прав людини (рішення Амур-Нижньодніпровського районного суду міста

<sup>3</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/120362127>

<sup>4</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/122314677>

Дніпропетровська<sup>5</sup>, Печерського районного суду м. Києва,<sup>6</sup> та Ладизинського міського суду Вінницької області<sup>7</sup>).

Така кількість, закритих на цій підставі справ, свідчить про наявність системної проблеми ефективності КУпАП в частині захисту прав та свобод у сфері інформаційних правовідносин.

Системність проблеми полягає як у вадах законодавчого рівня (недосконала, застаріла процедура в частині складання адміністративного протоколу, вручення його копії, передання справи до суду тощо) так і в процедурі розгляду в суді, обмеженій дискреції суду рамками протоколу про адміністративне правопорушення. Всі перераховані обставини безпосередньо і негативно впливають на строки реагування органу уповноваженого складати адміністративні протоколи і на строки розгляду адміністративних матеріалів в суді.

Таким чином, встановлений законодавством строк розгляду адміністративних справ судами фактично не дотримується. Крім того, тримісячний строк для притягнення до відповідальності є недостатнім у сучасних умовах. Це створює ризики для ефективності адміністративного провадження та підриває принцип невідворотності відповідальності.

Закриття справ через сплив строків накладення адміністративного стягнення означає, що винні особи уникають відповідальності, що підриває ефективність механізмів захисту права на інформацію та звернення.

### **Встановлення вини у справах, провадження в яких закрито через сплив строків накладення адміністративного стягнення**

У 2016 році експерти Громадської організації “Платформа прав людини” у своєму звіті “Аналіз практики застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016 році”<sup>8</sup> виявили проблему неоднорідності судової практики щодо встановлення вини у справах, закритих через сплив строків накладення адміністративного стягнення, підкреслюючи складність і суперечливість цього питання.

Узагальнюючи результати аналізу судових рішень за 2022-2024 роки, експерти прийшли до висновку, що проблема встановлення вини у справах, закритих через сплив строків накладення адміністративного стягнення, залишається актуальною та продовжує викликати значні дискусії.

Дане дослідження проілюструвало, що суди перших інстанцій продовжують застосовувати три різні підходи під час розгляду справ за статтями 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП, провадження в яких закрито через сплив строків накладення адміністративного стягнення:

---

<sup>5</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118706191>

<sup>6</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121933273>

<sup>7</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111836672>

<sup>8</sup> [АНАЛІЗ ПРАКТИКИ застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році](#)

- встановлюють вину в резолютивній частині і закривають провадження через сплив строків - **13 рішень**;
- чітко встановлюють вину, але в мотивувальній частині рішення - **9 рішень**;
- відмовляються встановлювати вину принципово, не згадують про це питання в рішенні взагалі або дуже побічно згадують в мотивувальній частині рішення і закривають провадження в резолютивній **36 рішень**.

Однак, якщо порівняти кількісні показники даного дослідження із статистикою яка була наведена в дослідженні “Аналіз практики застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році”, то спостерігається **тенденція до зменшення справ, в яких суд намагається встановити вину**.

На нашу думку, причиною зменшення справ, в яких суд встановлює вину є надання 07 листопада 2017 року Науково-консультативною радою (надалі - НКР) при Вищому Адміністративному суді України (надалі - ВАСУ) узагальненого науково-консультативного висновку щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності, передбачених статтею 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення.<sup>9</sup>

В узагальненому науково-консультативному висновку НКР зазначила, що пункт 7 частини першої статті 247 КУпАП не містить положень про наявність у суду повноважень щодо встановлення обставин вчинення адміністративного правопорушення, наявності вини особи у його вчиненні у разі закриття провадження про адміністративні правопорушення.

За логічним тлумаченням абзацу першого статті 247 КУпАП встановлення зазначених у цій статті юридичних фактів є єдиною необхідною підставою для припинення будь-яких дій щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності незалежно від встановлених будь-яких інших обставин, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення (стаття 280 КУпАП), у тому числі й вини особи у його вчиненні.

НКР дійшла висновку, що поєднання закриття справи з одночасним визнанням вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення є взаємовиключними рішеннями.

Підтвердженням даного припущення є цитування судами під час розгляду справ, в яких вони не встановлюють вину, частин даного науково-консультативного висновку. Зокрема, як у рішенні Борзнянського районного суду Чернігівської області:<sup>10</sup>

*“Виключення провадження у справах про адміністративне правопорушення за сплином строків ст. 38 КУпАП є формою вираження відмови держави від притягнення особи до адміністративної відповідальності, а метою останньої є доведення вини. Тому, поєднання*

<sup>9</sup> [Щодо встановлення вини особи під час закриття провадження про адміністративні правопорушення у зв'язку із закінченням строків притягнення до адміністративної відповідальності | LIGA:ZAKON](#)

<sup>10</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/112169181>

закриття справи із одночасним визнанням вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення є взаємовиключними рішеннями. Прийняття таких двох взаємовиключних рішень в одній постанові про закриття справи свідчить про порушення права людини на справедливий суд, передбаченого ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод”.

Однак, як вбачається із проведеного дослідження практика відповідно до якої суди, розглядаючи справи про притягнення до адміністративної відповідальності, в залежності від встановленого приймають рішення про винність чи невинність осіб, що притягуються до відповідальності, і тільки після розгляду справи по суті приймають відповідне рішення про відмову в накладенні на винного адміністративного стягнення у зв'язку із закінченням строків, передбачених статтею 38 КУпАП.

**Прикладом таких рішень є:**

- 1) Постанова Амур-Нишньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська, в якій суд встановлює вину в резолютивній частині і закриває провадження через сплив строків.<sup>11</sup>
- 2) Постанова Печерського районного суду м. Києва, в якій суд чітко встановлюють вину, але в мотивувальній частині рішення.<sup>12</sup>

Щодо практики **перегляду таких справ в апеляційних інстанціях**, то за звітний період було оскаржено тільки **4** постанови місцевих судів у справах, провадження в яких закрито через сплив строків накладення адміністративного стягнення.

Варто зазначити, що у всіх цих рішеннях апеляційних інстанцій було прийнято рішення про винність осіб, що притягуються до відповідальності, і тільки після розгляду справи по суті прийнято відповідне рішення про відмову в накладенні на винного адміністративного стягнення у зв'язку із закінченням строків, передбачених ст. 38 КУпАП.

**Прикладом таких рішень є:**

- 1) Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області, під час винесення якої суд не встановлював винуватість особи, що притягується до відповідальності і закриття справи у зв'язку із закінченням строків, передбачених ст. 38 КУпАП.<sup>13</sup>

В той час як, Тернопільський апеляційний суд своєю постановою<sup>14</sup> встановлює вину зазначаючи наступне:

*“Винуватість заступника міського голови - керуючого справами Хімейчука І.С. у ненаданні інформації у відповідь на запит за фактичних обставин, установлених у постанові, доведена наявними у справі належними й допустимими доказами, зокрема даними протоколу про адміністративне правопорушення від 09.02.2023 року, листа Тернопільської міської ради від 16.12.2022 № 30575/2022 та від 29.12.2022 року...”*

<sup>11</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118706191>

<sup>12</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/121933273>

<sup>13</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109594705>

<sup>14</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110886167>

2) Постанова Амур-Нижньодніпровського районного суду міста Дніпропетровська, в якій суд встановлює вину особи, що притягується до відповідальності і закриває справу у зв'язку із закінченням строків, передбачених ст. 38 КУпАП.<sup>15</sup>

Дніпровський апеляційний суд,<sup>16</sup> в свою чергу, залишає апеляційну скаргу без задоволення та зазначає наступне:

*“...Судовий розгляд справи про адміністративне правопорушення та його закінчення не обтяжений строками, визначеними ст. 38 КУпАП, а передбачений ст. 277 КУпАП, що є гарантією всебічного, об'єктивного і повного з'ясування всіх обставин, які мають значення для вирішення справи.*

*Таким чином, закриваючи справу у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення (на підставі п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП) і не встановлюючи фактичні обставини, зокрема вину особи та інші обставини, передбачені ст. 280 КУпАП, суд фактично відмовляється від здійснення своєї основної функції здійснення правосуддя.*

*Таким чином, системний аналіз норм КУпАП вказує на те, що закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення на підставі п. 7 ст. 247 КУпАП у зв'язку з закінченням строку накладення адміністративного стягнення, передбаченого ст. 38 КУпАП можливо виключно у разі встановлення винуватості особи у вчиненні адміністративного правопорушення...”*

Отже, як ми бачимо, крім закінчення строків накладення адміністративних стягнень не менш гостро стоїть питання уніфікації підходів судової практики щодо встановлення вини при закритті проваджень через вплив цих строків.

Різні, в тому числі полярні підходи місцевих судів свідчать про те, що діюче законодавство містить прогалину, що призводить до негативних наслідків для потерпілої особи. Продовження практики «трьох напрямків» в частини необхідності встановлення вини особи буде свідчити про нездатність правозастосовних органів виконувати завдання проваджень в справах про адміністративні правопорушення, передбачені чинним КУпАП.

### **Звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення**

Ще однією системною проблемою, яка була виявлена під час проведеного дослідження є проблема застосування судами поняття “малозначності правопорушення” в адміністративних правопорушеннях за ст. 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП.

Стаття 22 КУпАП, яка дозволяє звільняти порушників від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення,

<sup>15</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/118706191>

<sup>16</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110886167>

не містить чітких критеріїв для оцінки такої малозначності. Це залишає значний простір для суб'єктивного тлумачення судами, що часто призводить до хаотичної та суперечливої практики.

Суди нерідко зосереджуються на окремих аспектах правопорушення, таких як відсутність матеріальної шкоди, каяття порушника чи вперше скоєне правопорушення, ігноруючи важливі соціальні наслідки.

Наприклад, у справі за ч. 2 ст. 212-3 КУпАП Шевченківський районний суд м. Чернівці<sup>17</sup> визнав малозначність правопорушення, оскільки не було завдано майнової шкоди, а порушник раніше не притягувався до відповідальності. Водночас суд не вивчав та не досліджував факти можливого нанесення моральної шкоди, що в такому випадку виключає можливість закриття провадження за малозначністю.

Відсутність уніфікованих критеріїв малозначності також породжує тлумачення цього визначення на власний розсуд суду та створює можливості для уникнення відповідальності порушниками. Систематичне недотримання судами принципу врахування суспільних інтересів у справах про адміністративні правопорушення підриває превентивний ефект законодавства, тому права потерпілих нерідко залишаються без справедливого захисту з боку держави.

### **Проблема кваліфікації адміністративних правопорушень та закриття проваджень через відсутність події і складу адміністративного правопорушення**

Під час аналізу судових рішень було виявлено, що існує проблема, коли суди закривають провадження через відсутність події і складу адміністративного правопорушення.

Часто це відбувається через **невірну кваліфікацію** адміністративних правопорушень за ст. 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП, що призводить до закриття проваджень через відсутність події і складу адміністративного правопорушення.

Дослідження показує, що наявні норми КУпАП не дозволяють змінювати кваліфікацію правопорушення під час судового розгляду, навіть якщо неправильно визначена кваліфікація у протоколі очевидно не відповідає фактичним обставинам справи. Така прогалина, знову ж таки, призводить до уникнення відповідальності порушниками і знижує ефективність адміністративного правосуддя.

Наприклад, у справі № 296/531/24<sup>18</sup> суд закрив провадження через відсутність складу правопорушення за ч. 9 ст. 212-3 КУпАП (повторне ненадання інформації протягом року). Водночас факт ненадання інформації був зафіксований, і правопорушення мало б бути кваліфіковане за ч. 2 ст. 212-3 КУпАП, яка передбачає відповідальність за ненадання інформації в конкретному випадку. Відсутність у КУпАП положень, які дозволяють суду змінювати кваліфікацію

<sup>17</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/119767402>

<sup>18</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116906452>

правопорушення, створила правову прогалину, через яку порушник уникнув покарання.

На відміну від КУпАП, Кримінальний процесуальний кодекс (КПК) передбачає можливість зміни кваліфікації судом під час розгляду справи, що є логічним і необхідним механізмом для забезпечення справедливості. Зважаючи на схожість правової природи кримінального та адміністративного процесів, відсутність такого механізму в КУпАП є його суттєвим недоліком.

Ця проблема має кілька важливих наслідків. По-перше, вона порушує принцип невідворотності відповідальності, оскільки помилка в кваліфікації правопорушення на етапі складання протоколу стає підставою для уникнення відповідальності.

По-друге, це підриває довіру до інституту адміністративного правосуддя, оскільки потерпілі не отримують належного захисту своїх прав через формальні прогалини в законодавстві. По-третє, це створює нерівність у підході до аналогічних справ, оскільки суди залишаються без дієвих інструментів для коригування помилок у кваліфікації

Ще однією підставою для закриття справ через відсутність події і складу адміністративного правопорушення є **недостатність доказової бази як причина закриття адміністративних справ.**

Рішення Білгород-Дністровського міськрайонного суду Одеської області у справі №495/948/22 демонструє проблему недостатньої доказової бази при складанні протоколів про адміністративні правопорушення. У цій справі провадження щодо Лиманського сільського голови за ч. 2 ст. 212-3 КУпАП було закрито через відсутність складу правопорушення.

Протокол не містив достатніх доказів, таких як копії запитів, підтвердження їх отримання або свідчення про ненадання відповіді. Відсутність належного документування обставин правопорушення ускладнює доведення вини, що часто стає підставою для закриття справ.

Цей випадок підкреслює важливість ретельного збору доказів і якісного складання протоколів, щоб забезпечити ефективне правозастосування та уникнути безпідставного закриття проваджень.

### **Характер правопорушення: триваюче чи одноразове**

Серед проблем, які виникають під час розгляду справ за статтями 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП, існує довготривала дискусія стосовно визнання правопорушень за цими статтями триваючими та обрахування строку притягнення до відповідальності не з моменту вчинення правопорушення, а з моменту його виявлення.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 38 КУпАП, строк притягнення до адміністративної відповідальності у випадках триваючих порушень обчислюється з моменту їх виявлення, а не з моменту вчинення першої дії, що утворює правопорушення.

На проблематику обрахування строків в контексті триваючого чи нетриваючого правопорушення експерти Громадської організації

“Платформа прав людини” звертали увагу під час моніторингу судових рішень винесених за статтею 212-3 КУпАП в 2016 році, що викладені у звіті “Аналіз практики застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році”<sup>19</sup> і так само виявили під час даного дослідження судову практику, де під час розгляду справ суди визначають тривалість або нетривалість правопорушення.

Зокрема, постановою Шепетівського міськрайонного суду Хмельницької області<sup>20</sup> ненадання запитуваної інформації на запит щодо преміювання працівників Шепетівської районної військової адміністрації за період січень-вересень 2023 року з посиланням на те, що адміністрація не є розпорядником запитуваної інформації, було визначено триваючим порушенням.

В той час як, Козятинський міськрайонний суд Вінницької області<sup>21</sup> розглянув адміністративну справу щодо директора комунального підприємства «Козятинський міський центр первинної медико-санітарної допомоги» та встановив, що надання недостовірної інформації у відповідь на запит не є триваючим правопорушенням. Суд встановив, що строк притягнення до адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення сплив, а провадження у справі було закрито.

Аналіз вищезазначених судових рішень дозволяє зробити висновок, що порушення передбачені ст. 212-3 визнають триваючим у зв'язку з тим, що Законом України «Про доступ до публічної інформації» (ст. 22) встановлено чіткі строки для розгляду та надання відповіді на запит (5 робочих днів). Якщо розпорядник не надає інформації у встановлений строк або неправомірно відмовляє у її наданні, порушення триває доти, доки не буде виконано вимогу закону — тобто, доки відповідь не буде надана або заявник не отримає запитувану інформацію.

Таким чином, порушення визнається триваючим, оскільки стан невиконання законних вимог (ненадання відповіді або неправомірна відмова) продовжується до моменту фактичного виконання обов'язку розпорядника інформації.

Стосовно позиції апеляційних судів щодо оцінки триваючого/нетриваючого правопорушення варто зазначити, що під час даного дослідження рішення перших інстанцій, в яких правопорушення було визнано триваючим, не мало апеляційного оскарження, відповідно, визначити позицію апеляційних судів на даному етапі не видається можливим.

Однак, варто зазначити, що під час дослідження, проведеного в 2016 році апеляційні суди, розглядаючи питання щодо оцінки триваючого/нетриваючого правопорушення в місцевих судах дотримувались однієї думки – така практика є хибною і у випадку визнання правопорушення триваючим в 1-й інстанції скасовували таке

---

<sup>19</sup> [АНАЛІЗ ПРАКТИКИ застосування судами статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення у 2016-му році](#)

<sup>20</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/116825985>

<sup>21</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/107827102>

рішення. А новим рішенням – закривали провадження через сплив строків накладення адміністративних стягнень.

### **Повернення матеріалів для належного оформлення**

Ще однією проблемою, яка була виявлена під час проведеного дослідження є те, що **9% - 17** матеріалів адміністративних справ за період з 2022 по 2024 роки було повернуто судами для належного оформлення згідно вимог статей 254, 256 КУпАП до Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, на доопрацювання.

Варто зазначити, що КУпАП прямо не передбачає механізму повернення протоколу на доопрацювання до органу, що його склав, однак, на практиці суди можуть повертати протокол на допрацювання керуючись вимогами щодо належного провадження у справах про адміністративні правопорушення (глава 22 КУпАП) та права особи на захист (ст. 268 КУпАП).

Під час розгляду таких справ, суди найчастіше фіксують наступні недоліки в оформленні протоколів: відсутність номерів протоколів, анкетних даних порушників (наприклад, дати народження, громадянства), часу вчинення адміністративного правопорушення, пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, тощо. Проблема процесуальних недоліків під час складання протоколу про адміністративне правопорушення є значною перешкодою для ефективного розгляду справ.

Іншим підставами для повернення протоколів про адміністративне правопорушення на доопрацювання є відсутність в матеріалах справи підтвердження повноважень особи, яка складала протокол. Зокрема, у Постанові Старосинявського районного суду Хмельницької області<sup>22</sup> суд таким чином описує підставу для повернення протоколу на доопрацювання:

*“...Окрім того, у протоколі про адміністративне правопорушення від 18.08.2022 року зазначено про проведення перевірки на підставі Доручення Уповноваженого Верховної ради України з прав людини від 16.08.2022 року (Додаток 1), яке додається до протоколу у 1 прим. на 1 арк., однак вказаний документ до матеріалів справи не додано, про що складено відповідний акт...”*

Окрім того, уповноважені особи Секретаріату та представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини переважно направляють свої вимоги електронною поштою, на які порушники не відповідають. Коли доходить до розгляду в судовому порядку, наприклад за ст. 188-40 КУПАП, в суді порушники відмовляються, що отримували вимоги від Уповноваженого, а останній не може підтвердити отримання розпорядником інформації його вимоги.

---

<sup>22</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105890024>

## Неналежне оформлення Постанов в справах про адміністративні правопорушення

Під час аналізу рішень судів першої інстанції в справах про адміністративні правопорушення за статтею 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП було виявлено ще один системний недолік практики – неналежне оформлення безпосередньо Постанов.

КУпАП (ст. 283) передбачає мінімальні, формальні вимоги до змісту Постанови:

- найменування органу (прізвище, ім'я та по батькові, посада посадової особи), який виніс постанову;
- дату розгляду справи;
- відомості про особу, стосовно якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові (за наявності), дата народження, місце проживання чи перебування;
- опис обставин, установлених під час розгляду справи;
- зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за таке адміністративне правопорушення;
- прийняте у справі рішення.
- постанова суду (судді) про накладення адміністративного стягнення повинна містити положення про стягнення з особи, щодо якої її винесено, судового збору.

Натомість, у випадках, коли суди вбачають із отриманих матеріалів, що минули строки накладення адміністративного стягнення, увесь опис обставин може складатись із:

- факту отримання справи;
- що минули строки, встановлені статтею 38 КУпАП;'
- провадження слід закрити.

З таких Постанов неможливо зрозуміти загальні риси фабули справи, предмет запиту, на якій підставі було відмовлено або в чому було виявлено порушення тощо. Прикладами подібних рішень є постанови Київського районного суду м. Полтави <sup>23</sup> та Яворівського районного суду Львівської області.<sup>24</sup>

Слід зауважити, що за період з 2022 року по 2024 рік **тільки 13,6%** від загальної кількості рішень судів першої інстанції за статтями 212-3, 188-39 та 188-40 КУпАП були предметом розгляду в апеляційних судах. Однією з причин такого низького показника є обмежене коло осіб, яким КУпАП сьогодні надає право звернутись із апеляційною скаргою:

1) особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законний представник або захисник,

2) потерпілий, його представник, а також

3) прокурор у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 та частиною першою статті 287 КУпАП. Відповідно, орган, який склав адміністративний протокол, у випадку статей 212-3, 188-39 та 188-40 КУпАП – це представники Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – позбавлені такої можливості.

<sup>23</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105670603>

<sup>24</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/111619637>

Внаслідок неналежного оформлення судових рішень, порушується принцип правової визначеності та прозорості правозастосування. Апеляційні суди, не переглядаючи такі постанови, не можуть виправити ці недоліки.

Підсумовуючи можна стверджувати, що масове закінчення строків накладення адміністративного стягнення в зазначеній категорії справ про адміністративні правопорушення, впевненість великої частини представників судового корпусу в тому, що суд не має права і не повинен вирішувати питання щодо вини при закритті справ через сплив цих строків (отже, і немає необхідності детально описувати обставини справи) призводить до занадто спрощеного оформлення Постанов суду, як підсумкових процесуальних документів по справі.

### **Застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» в справах про адміністративні правопорушення за статтею 212-3 КУпАП**

За результатами проведеного дослідження тих судових рішень, в яких суд аналізував обставини справи, застосовуючи норми Закону України «Про доступ до публічної інформації», можна зробити наступні висновки:

- 1) Переважна більшість справ щодо відмови у наданні публічної інформації стосувалась використання коштів з державного чи місцевого бюджетів, розпорядження комунальним чи державним майном, тобто тієї інформації, доступ до якої може бути обмежений лише в окремих випадках, визначених законодавством:
  - про розміри заробітних плат, премій, надбавок тощо державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування або інших осіб, що отримують такі виплати із державного чи місцевого бюджетів;
  - про суми витрачених бюджетних коштів;
  - про надання земельних ділянок, службового житла тощо.
- 2) В більшості випадків, результатом розгляду справ, в яких не закінчився термін для притягнення до відповідальності, щодо інформації про використання бюджетних коштів або розпорядження комунальним майном, суди визнавали особу, що притягається до адміністративної відповідальності, винною та застосовували заходи реагування.
- 3) В деяких рішеннях суди ставали на бік розпорядника та підтримували його обґрунтування у ненаданні інформації про використання бюджетних коштів із посиланням на правовий режим воєнного стану та віднесення об'єктів до критичної інфраструктури. Наприклад, як у рішенні Зарічного районного суду м. Суми<sup>25</sup> щодо ненадання КНП «Клінічна лікарні № 5» СМР інформації стосовно розміру нарахованих та виплачених коштів головним бухгалтерам, заступникам директорів з економічних та технічних питань за період з початку 2022 року. Суд

---

<sup>25</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110589839>

закрив провадження у даній справі у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, посилаючись на наступне:

*“...Отже, з наведеного слідує, що будь-яка інформація про зазначений об'єкт критичної інфраструктури, в тому числі і про його працівників, а тим більше про керівництво та керівників структурних підрозділів має стратегічне значення, навіть якщо така інформація буде містити якісь сумнівні дані в контексті вимог закону (не виключена можливість її (інформації) використання ворогом з метою впливу на таких осіб на шкоду національним інтересам та інтересам обороноздатності України).*

*Доказів на підтвердження тих обставин, що автор запиту ОСОБА\_3 є представником якогось контролюючого, наглядового чи правоохоронного органу, до повноважень якого віднесено питання використання коштів, матеріали справи не містять, як і не містять вони перевірки цієї особи, в тому числі на предмет подальшого використання та подальшої долі вже отриманої ним інформації відносно інших лікарень області в умовах війни, в прикордонній з країною агресором області.*

*Відтак, на переконання суду, керівництвом лікарні № 5 в контексті згаданих норм закону, в тому числі ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», цілком обґрунтовано та з розумних міркувань, згідно наказу № 131 від 26 квітня 2022 року було обмежено доступ до публічної інформації стосовно лікарні та її працівників та відмовлено заявнику в наданні відповіді на запит...”*

- 4) В низці рішень спостерігались контраверсійні спроби обґрунтувати підстави ненадання такої категорії інформації.

Зокрема, у постанові Печерського районного суду м. Києва<sup>26</sup> щодо відмови Департаменту аналітичної та правової роботи Верховного суду надати інформацію про розмір нарахованої суддівської винагороди судді за період із серпня по грудень 2022 року, суд закрив провадження, за відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення. Для обґрунтування своєї позиції суд використав наступні аргументи:

*“...Так, суддею встановлено, що до Верховного Суду надійшов запит ОСОБА\_2 від 24.01.2023 року (вх. № 22/0/17-23 від 24 січня 2023 року) про надання інформації щодо розміру нарахованої суддівської винагороди судді ОСОБА\_3. за період із серпня по грудень 2022 року.*

*У відповідь, запитувача було поінформовано про неможливість надання такої інформації за відсутності даних про мету збору такої інформації, особливої ролі шукача інформації в її «отриманні та розповсюдженні» для суспільства, посилаючись на ст. 10 Закону, а саме те, що кожна особа має право знати у період збирання інформації, але до початку її використання, які відомості про неї та з якою метою збираються, як, ким і з якою метою вони використовуються, передаються чи поширюються, крім випадків, встановлених законом....”*

<sup>26</sup> <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110510276>

*...”Так, суддя звертає увагу, на те, що запитувач, згідно вимог ст. 19 Закону, та на яку, зокрема, посилається уповноважена особа, при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, має право звернутися до розпорядника інформації незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання такого запиту. Разом з тим, за своєю суттю «мета» і «причина» - це дві різні по суті категорії. Мета - це передбачуваний людиною результат діяльності, в той час як причина є фактом, який зумовлює виникнення будь-якої ситуації або явища.*

*Керівником департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду ОСОБА\_1 було проінформовано Заявника, що ним було встановлено відсутність у запиті даних щодо мети збору інформації, що в свою чергу позбавило можливості проінформувати суддю, якого стосувалася ця інформація щодо мети її збору.*

*Так, Закон не лише надає право на доступ до інформації, але й вказує на спосіб здійснення цього права, з урахуванням вимог Закону та висновків Верховного суду, шляхом зазначення запитувачем мети збору інформації...”*

Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників надавати інформацію на запит, окрім випадків, передбачених законом. У цьому випадку запит стосувався розміру суддівської винагороди, що може вважатися публічною інформацією, оскільки стосується використання бюджетних коштів.

Відповідно до матеріалів справи, посадова особа відмовила в наданні інформації, мотивуючи це необхідністю уточнення мети запиту для уникнення дискредитації суду. Однак закон не вимагає від запитувача обґрунтовувати мету запиту, і така відмова може бути розцінена як порушення права на доступ до публічної інформації.

Рішення у справі №757/14396/23-п піднімає важливі питання щодо застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації», зокрема про баланс між прозорістю діяльності державних органів та захистом персональних даних, а також про обґрунтованість відмови в наданні інформації. Необхідно чітко визначати, яка інформація є публічною, а яка підлягає захисту як персональні дані, щоб забезпечити дотримання прав громадян на доступ до інформації та захист приватності.

Ще одним рішенням, де суд закрив провадження у справі за відсутністю складу правопорушення є рішення Жмеринського міськрайонного суду Вінницької області від 7 вересня 2023 року у справі №130/1842/23 щодо відмови надати запитувану інформацію з посиланням на воєнний стан та використання запитувачем неофіційної електронної адреси.

Відповідно до матеріалів справи, посадова особа відмовила в наданні інформації, мотивуючи це правовим режимом воєнного стану та надсиланням запиту з неофіційної електронної адреси юридичної особи. Однак закон не передбачає таких підстав для відмови, що свідчить про порушення права на доступ до публічної інформації.

Посилання на воєнний стан як підставу для відмови в наданні інформації є спірним. Хоча під час воєнного стану можуть вводитися

певні обмеження, вони повинні бути чітко визначені законом. У цьому випадку відмова не була належно обґрунтована.

Відмова через надсилання запиту з неофіційної електронної адреси юридичної особи є сумнівною, оскільки закон не встановлює таких обмежень щодо форми подання запиту.

Варто зазначити, що ці описані рішення не оскаржувались в апеляційних інстанціях, що ще раз вказує на недосконалість норм КУпАП в частині визначення осіб, які можуть подати апеляційну скаргу.

## **ВИСНОВКИ та РЕКОМЕНДАЦІЇ**

**За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:**

### **1. Ефективність притягнення до адміністративної відповідальності.**

- Значна частина справ (43%) закривалася через закінчення строків притягнення до відповідальності, що є наслідком як законодавчих, так і організаційних недоліків.
- Лише 20% справ за статтю 212-3 завершилися накладенням штрафів, що свідчить про низьку ефективність механізму притягнення до відповідальності.
- Із 147 розглянутих справ лише 20% були оскаржені в апеляційних інстанціях, що зумовлено обмеженнями, передбаченими ст. 294 КУпАП, які не надають права на апеляцію представникам Офісу Уповноваженого.

### **2. Розбіжності у підходах судів:**

- Суди застосовують різні підходи до визначення вини в разі закриття справ через закінчення строків.
- Відсутність уніфікованих критеріїв щодо малозначності правопорушень призводить до суперечливої практики.
- Судова практика щодо встановлення вини у справах, які закриваються через сплив строків накладення адміністративного стягнення є неоднорідною. Існування різних підходів вказує на відсутність чітких правових орієнтирів і створює правову невизначеність.
- Під час спроб здійснення аналізу правомірності відмови розпорядника у наданні публічної інформації, суди допускають суб'єктивні трактування або власні тлумачення.

### **3. Недоліки законодавства:**

- Відсутність можливості змінювати кваліфікацію правопорушення під час судового розгляду створює прогалини в законодавстві.
- Законодавчо недостатньо врегульовано поняття триваючого правопорушення, що породжує різні підходи в судовій практиці.
- Відсутність чітких критеріїв для визначення малозначності справ, що створює ризики суб'єктивного підходу судів при ухваленні

рішень, що може призводити до звільнення винних осіб від відповідальності без належного правового обґрунтування.

- Відсутність чітких законодавчих норм щодо встановлення вини у справах, які закриваються через сплив строків накладення адміністративного стягнення.
- Тримісячний строк для накладення адміністративного стягнення є недостатнім у сучасних умовах і не враховує реальних строків розгляду справ у судах.

#### **4. Якість оформлення протоколів:**

- Часто протоколи містять помилки, що ускладнює розгляд справ у судах. У 9% випадків справи поверталися для доопрацювання.
- Неповнота або відсутність належних доказів у протоколах є поширеною причиною закриття справ через відсутність складу правопорушення.

#### **5. Неналежне оформлення постанов у справах про адміністративні правопорушення:**

- Значна частина постанов не відповідає мінімальним вимогам, передбаченим ст. 283 КУпАП. Постанови часто містять лише інформацію про факт отримання матеріалів, закінчення строків накладення адміністративного стягнення та рішення про закриття провадження. У таких документах відсутній опис обставин правопорушення, фабули справи, нормативного обґрунтування, що порушує принцип правової визначеності.

**На підставі зроблених висновків експертами підготовлені наступні рекомендації:**

#### **1. Удосконалення законодавства, шляхом внесення змін до КУпАП:**

- продовжити строки накладення адміністративного стягнення за статтями 188-39, 188-40 та 212-3 КУпАП до 6 місяців для стандартних правопорушень і до 12 місяців для триваючих правопорушень;
- запровадити механізм, який дозволяє судам змінювати кваліфікацію правопорушення, якщо фактичні обставини не відповідають зазначеним у протоколі;
- надати право на апеляцію органам, які складають протоколи (зокрема, Офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини), щоб підвищити рівень оскарження рішень;
- внести чіткі критерії для визначення малозначності справ, враховуючи обставини правопорушення, його наслідки та суспільну значущість;
- додати до КУпАП чітке визначення триваючих правопорушень і строки їх виявлення;
- передбачити у КУпАП положення, які визначають порядок і необхідність встановлення вини навіть у випадках закриття справ через сплив строків.

## **2. Підвищення якості протоколів:**

- Запровадити обов'язкові стандарти для складання протоколів, які включають:
  - чіткий опис обставин правопорушення;
  - копії підтверджуючих документів (запитів, відповідей, листів тощо);
  - вичерпний перелік доказів.
- Вдосконалити внутрішні контрольні механізми в Секретаріаті Уповноваженого для перевірки якості протоколів.

## **3. Уніфікація судової практики:**

- Верховному Суду розробити та оприлюднити роз'яснення щодо:
  - встановлення вини у справах, закритих через сплив строків;
  - критеріїв малозначності правопорушень;
  - критеріїв визначення триваючих правопорушень і строки їх виявлення;
  - правомірності відмови розпорядників у наданні публічної інформації.

## **4. Освітні заходи:**

- Провести роз'яснювальну роботу серед суб'єктів, які подають запити, щодо формулювання запитів і правового обґрунтування.
- Організувати тренінги для представників органів, які складають протоколи, з акцентом на належне оформлення документів та збору доказів.
- Провести навчання для суддів з акцентом на важливості дотримання стандартів оформлення постанов, їх прозорості та доступності.

Ці заходи дозволять покращити якість судового розгляду справ, забезпечити невідворотність відповідальності та підвищити ефективність захисту інформаційних прав.