

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.15.09>

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ  
ЗА ВЧИНЕННЯ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА  
(АНАЛІЗ ПРОЄКТІВ ЗАКОНУ УКРАЇНИ  
(РЕЄСТР. № 3908 ВІД 17.07.2020  
ТА РЕЄСТР. № 3908-1 ВІД 03.08.2020))**

**Дорохіна Юлія Анатоліївна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
помічник голови  
(Касаційний адміністративний суд у  
складі Верховного Суду,  
м. Київ, Україна)

**Легеза Юлія Олександрівна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права,  
(Національний технічний університет  
«Дніпровська політехніка»,  
м. Дніпро, Україна)

У науковій статті здійснено дослідження адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства. Метою наукової статті є здійснення загальнотеоретичної розробки питань застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства, зокрема шляхом проведення правової характеристики проєктів законодавчих актів.

Обґрунтовано, що ефективність адміністративних штрафів має вказувати на їх якісну характеристику, яка визначається результатами застосування, враховуючи, що адміністративні штрафи впливають на свідомість осіб, розраховані на досягнення раніше запланованих результатів, тому співвідношення запланованого (мети) й досягнутого (результату) дає якісну характеристику такого стягнення. До проблемних питань, подолання яких вимагається в умовах сучасності, віднесено необхідність перегляду розмірів наявних штрафних санкцій.

Визначено, що проблематика домашнього насильства пов'язується із його виявами у прихованих формах, зокрема у формі психологічного насильства під час примушування дитини вживати спиртні напої або економічного насильства, коли батьки (або особами, які їх замінюють) не забезпечують дитину необхідним одягом, їжею, позбавляють її житла чи залишають без догляду дитину, яка через малолітній вік та обмежені можливості перебуває у безпорадному стані.

Наголошено, що нині залишається невирішеною проблема невиконання як постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, так і судових рішень. Основними причинами таких проблем визначено прогалини в адміністративно-деліктному законодавстві; недоліки в діяльності органів адміністративно-штрафної юрисдикції; порушення правил оформлення матеріалів адміністративної справи; неможливість виконання постанови через низку чинників економічного характеру (наприклад, через відсутність грошових коштів і майна у правопорушника).

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, домашнє насильство, сім'я, стягнення, штраф.

**ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR DOMESTIC VIOLENCE  
(ANALYSIS OF THE DRAFT LAW OF UKRAINE  
(REGISTER. № 3908 FROM 17.07.2020  
AND REGISTR. № 3908-1 FROM 03.08.2020)**

**Dorokhina Yuliia Anatoliyivna,**  
Doctor of Law Sciences, Professor,  
Assistant to the Chairman  
(Administrative Court of Cassation of the  
Supreme Court, Kyiv, Ukraine)

**Legeza Yuliia Oleksandrivna,**  
Doctor of Law Sciences, Professor,  
Professor at the Department of Civil,  
Commercial and Environmental Law  
(National Technical University "Dnipro  
Polytechnic", Dnipro, Ukraine)

In the scientific article the research of Administrative responsibility for commission of domestic violence is carried out. The purpose of the scientific article is to carry out general theoretical development of issues of application of measures of administrative responsibility for committing domestic violence, in particular, by conducting a legal description of draft legislation.

It is substantiated that the effectiveness of administrative fines should indicate their qualitative characteristics, which are determined by the results of application, given that administrative fines affect the minds of individuals designed to achieve previously planned results, so the ratio of planned (goal) and achieved (result) and gives a qualitative characteristic such a penalty. Among the problematic issues that need to be overcome in modern conditions is the need to review the size of existing fines.

It is determined that the problem of domestic violence is associated with its manifestations in covert forms, in particular, in the form of psychological violence when forcing a child to drink alcohol, or economic violence when parents (or persons replacing them) do not provide the child with necessary clothing, food, deprive her of her home, or leave unattended a child who is helpless due to her young age and disabilities.

It is emphasized that today the problem of non-compliance with both decisions on imposition of administrative penalties in the form of fines and court decisions remains unresolved. The main causes of such problems are: gaps in administrative tort law; shortcomings in the activities of administrative and penal jurisdiction; violation of the rules of registration of administrative case materials; the impossibility of enforcing the decision due to a number of economic factors (for example, due to lack of money and property of the offender).

**Key words:** administrative liability, domestic, violence, family, fines, fine.

**Постановка проблеми.** Подолання насильства в сім'ї є однією з найбільш болючих і важливих загальносвітових проблем. Потерпілими від виявів фізичного домашнього насильства в Україні є понад 1,8 млн жінок, що складає близько 5% населення. Лише у 2019 році внаслідок таких насильницьких дій загинуло близько 600 українських жінок.

З метою попередження виявів насильства в сім'ї 15 листопада 2001 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про попередження насильства у сім'ї» [1]. Згідно з його положеннями попередження насильства в сім'ї – це система соціальних і спеціальних заходів, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню насильства у сім'ї, припинення насильства у сім'ї, яке готується або вже почалося, притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні насильства в сім'ї, а також медико-соціальна реабілітація жертв насильства у сім'ї.

У 2017 році відбулася реформа законодавства з питань запобігання насильства в сім'ї. Так, 7 грудня 2017 року було прийнято Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», де було запроваджено відповідальність за вчинення сексуального домашнього насильства тощо [2]. Однак існуючі статистичні показники ефективності запобігання виявів насильства в сім'ї свідчать про низький рівень реалізації правових норм загалом і з питань застосування заходів юридичної відповідальності як форми та методу його запобігання.

**Ступінь наукової розробки проблеми.** Загальні проблеми юридичної відповідальності неодноразово перебували в центрі уваги науковців-правників, проте, незважаючи на ґрунтовні дослідження, не втратили своєї актуальності. При цьому наявність різночитань і полісемантичність трактувань поняття адміністративної відповідальності посилюються відсутністю його законодавчого визначення, а також дефініцій суміжних понять «адміністративна правосуб'єктність», «адміністративне правопорушення», якими оперують судова практика та юридична наука.

Певні аспекти відповідальності відобразили у своїх працях вчені С.С. Алексєєв, Б.С. Антимонов, О.С. Іоффе, М.С. Малєїн, Г.К. Матвєєв, В.О. Тархов та інші. Серед вітчизняних правників дослідження правової регламентації адміністративної відповідальності досліджувалися В.М. Бєвзенком, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаковим, А.Т. Комзюком, О.І. Миколенко, М.І. Смоковичем, С.Г. Стеценко та іншими.

Теоретичні опрацювання проблем юридичної відповідальності дозволяють охарактеризувати її як складне багатоаспектне явище. Теоретико-правові дослідження, спрямовані на визначення сутності юридичної відповідальності, дозволили виокремити певні її риси. Як справедливо зазначає С.С. Алексєєв, сутністю юридичної відповідальності є застосування до винної особи заходів державного примусу за вчинене правопорушення [3, с. 48].

Різні аспекти адміністративної відповідальності завжди належали до найбільш обговорюваних у юридичних колах питань, причому особливі різночитання в науковому співтоваристві спостерігаються щодо проблеми відповідності санкцій за вчинене діяння ступеню суспільної небезпечності цього діяння. Не сприяє теоретичній усталеності цієї тематики у вигляді розробки єдиного підходу до її розуміння й відсутність законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності, тому вона залишається предметом постійних наукових досліджень.

В.Б. Авер'янов розглядав адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, яка є сукупністю адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами чи їх посадовими особами до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [4, с. 430-431]. Однак попри наявні загальнотеоретичні розробки питань застосування заходів адміністративної відповідальності актуалізується здійснення науково-практичних досліджень проблеми забезпечення ефективності застосування адміністративних стягнень за вчинення домашнього насильства, що й зумовило мету цієї наукової статті.

**Виклад основного матеріалу.** Триваюча діяльність із оптимізації правового регулювання механізму адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства своїм результатом мала розробку проекту Закону України «Про внесення змін до статті 173<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо збільшення адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства» (реєстр. № 3908 від 17.07.2020) [5] та альтернативного проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за вчинення домашнього насильства та насильства за ознакою статі» (реєстр. № 3908-1 від 03.08.2020) [6]. В межах цієї наукової роботи буде здійснена порівняльно-правова характеристика двох зазначених проектів Законів України.

Щодо проекту Закону України «Про внесення змін до статті 173<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо збільшення адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства» (реєстр. № 3908 від 17.07.2020). Згідно пояснювальної записки метою проекту є «законодавче врегулювання питання збільшення адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства для відновлення запобіжної та каральної функції санкції за це правопорушення» (п. 2).

У зв'язку з цим для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонують внести зміни до ст. 173<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Зокрема, вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, тобто умисне вчинення будь-яких діянь (дій або бездіяльності) фізичного, психологічного чи економічного характеру (застосування насильства, що не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право), внаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого, невиконання термінового заборонного припису особою, стосовно якої він винесений, або неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про місце свого тимчасового перебування в разі його винесення, тягнуть за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин, або адміністративний арешт на строк до семи діб.

Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, тягнуть за собою накладення штрафу від двох тисяч до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб.

1. Адміністративний штраф – найпоширеніший вид адміністративного стягнення, є досить дієвим заходом впливу на психіку та майнове становище правопорушника. Водночас у процесі гуманізації, а також у контексті реформування системи адміністративних стягнень, зокрема поступового підвищення ролі адміністративних штрафів, постає питання щодо посилення їх ефективності, усунення факторів, які гальмують і знижують результативний вплив цієї санкції шляхом удосконалення законодавства й практики.

Ефективність адміністративних штрафів має вказувати на їх якісну характеристику, яка визначається результатами застосування, враховуючи, що адміністративні штрафи впливають на свідомість осіб, розраховані на досягнення раніше запланованих результатів, отже співвідношення запланованого (мети) й досягнутого (результату) й дає якісну характеристику такого стягнення.

Слід зазначити, що останніми роками проведено багато ґрунтовних наукових досліджень, які показали, що досить значною проблемою є ефективність застосування

такого адміністративного стягнення за вчинення домашнього насильства як штраф, оскільки стягнення у вигляді штрафу майже не здійснює дієвого впливу на особу правопорушника. Більше того, надвеликі штрафи можуть бути бар'єром для звернення особи, яка потерпає від домашнього насильства до правоохоронного органу, оскільки суттєво можуть вплинути на спільний бюджет сім'ї.

Крім того, залишається невирішеною проблема невиконання як постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, так і судових рішень. Основними причинами цього є прогалини в адміністративно-деліктному законодавстві; недоліки в діяльності органів адміністративно-штрафної юрисдикції; порушення правил оформлення матеріалів адміністративної справи; неможливість виконання постанови через низку чинників економічного характеру (наприклад, через відсутність грошових коштів і майна у правопорушника). Таким чином порушується дотримання принципу невідворотності такого стягнення, а отже й притягнення до відповідальності.

Доцільно зазначити, що наукові дослідження з аналізованої проблематики вказують на дієвість такого стягнення як громадські роботи, які полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування. По-перше, вони не є стягненням, що обмежує майнові права особи (що може вплинути на мотиваційний аспект звернення особи, яка потерпає від домашнього насильства до правоохоронного органу). По-друге, застосування такого виду робіт матиме значний виховний ефект, оскільки, як засвідчує практика, основною роботою, яку призначають органи місцевого самоврядування, є наведення порядку в громадських (тобто людних) місцях.

2. Відсутність системного підходу та вибірккові зміни адміністративно-деліктного законодавства порушує принцип співмірності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення. Зокрема, законопроект запропоновані зміни тільки до ст. 173<sup>2</sup> КУпАП, проте доцільно звернути увагу за низку суміжних адміністративних правопорушень, а саме правопорушень, передбачених ст. 180 КУпАП («Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння») та ст. 184 КУпАП («Невиконання батьками або особами, які їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей»).

Такі дії, хоча і виступають у більш прихованих формах, проте фактично є виявом домашнього насильства. Зокрема, створюють небезпеку для здоров'я і навіть життя дитини випадки психологічного насильства під час примушування її вживати спиртні напої або економічного насильства, коли батьки (або особами, які їх замінюють) не забезпечують дитину необхідним одягом, їжею, позбавляють її житла або залишають без догляду дитину, яка через малолітній вік та обмежені можливості перебуває у безпорадному стані.

Проте штрафні санкції за вказані правопорушення нині є досить м'якими. Зокрема, ухилення батьків або осіб, які їх замінюють, від виконання передбачених законодавством обов'язків щодо забезпечення необхідних умов життя, навчання та виховання неповнолітніх дітей тягне за собою попередження або накладення штрафу від п'ятидесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння батьками неповнолітнього, особами, які їх замінюють, або іншими особами тягне за собою накладення штрафу від шести до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Хоча за даними судової статистики вказані правопорушення займають питому вагу серед правопорушень, пов'язаних із домашнім насильством.

3. Юридична термінологія як мовно-знакова система складається протягом усієї історії державно-правового розвитку людства і віддзеркалює різноманітні способи осмислення, визначення, класифікації правових явищ і категорій, шляхи еволюції правового знання, національно-мовні традиції термінотворення.

Особливості термінологічної системи права зумовлені специфікою позначуваних правових явищ і понять, їх неповторною історією розвитку в системі національного права. У цьому аспекті слід звернути увагу на використання у назві законопроекту поняття «збільшення». Доцільно вказати, що традиційним терміном у науці адміністративного та адміністративно-деліктного права щодо зміни санкції шляхом збільшення є термін «*посилення*».

*Щодо альтернативного проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за вчинення домашнього насильства та насильства за ознакою статі» (реєстр. № 3908-1 від 03.08.2020).*

У пункті 2 пояснювальної записки до законопроекту закріплено, що проект розроблено з метою «удосконалення правового регулювання притягнення до відповідальності за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування, а також практичної реалізації права постраждалої особи на відшкодування матеріальних збитків і моральної шкоди, завданих внаслідок домашнього насильства».

Для досягнення вказаної мети у законопроект пропонується внести такі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): доповнити санкцію ст. 173<sup>2</sup> стягненням у виді суспільно корисних робіт; встановити, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть адміністративну відповідальність за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування на загальних підставах (зміни до ст. 15); змінити строк накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 173<sup>2</sup> КУпАП (зміни до ст. 38); виключити необхідність участі особи, яка вчинила порушення ст. 173<sup>2</sup> КУпАП, при розгляді справ про адміністративні правопорушення (зміни до ст. 268).

Проведений аналіз названого законопроекту дає підстави позитивно оцінити його мету, проте варто висловити певні міркування щодо його змісту:

Доцільно вказати, що пропозиція проекту щодо встановлення суспільно корисних робіт як одного з видів адміністративних стягнень за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування (зміни до ст. 173<sup>2</sup> КУпАП) викликає сумніви.

Ефективність цього виду стягнень здається досить обмеженою, оскільки на практиці вкрай ускладненим є виконання стягнення у виді суспільно корисних робіт, оскільки механізм відновлення прав постраждалої особи є досить обтяженим. Крім того, такий вид стягнень було введено в якості санкції за несплату аліментів і для іншого виду правопорушення, ніж несплата аліментів. Тому воно повинно супроводжуватися відповідними змінами до ст. 325<sup>3</sup> КУпАП.

Права людини (як особисті немайнові, так і майнові) можуть бути обмежені як захід правового характеру, який встановлюється рішенням суду. Водночас положення Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» свідчать

про запровадження адміністративного та процесуального (судового) порядку тимчасового обмеження окремих майнових та особистих немайнових прав особи у спосіб, визначений цим Законом.

У зв'язку з цим пропонується доповнити положення чинного законодавства стосовно особи, яка вчинила домашнє насильство, нормами, що містять особливі вимоги до поведінки. Сутність цих вимог може мати як характер обмеження певних прав правопорушника, так і зобов'язальний характер (наприклад, заборона купувати, зберігати, носити і використовувати вогнепальну й інші види зброї, або норми щодо обмеження права на заняття підприємницькою діяльністю, або позбавлення / обмеження права на господарську діяльність, яка пов'язана з видами, що підлягають ліцензуванню тощо).

Термінологічний апарат, який використовується при нормотворенні або внесенні змін до нормативно-правових актів, має узгоджуватися з традиційно визнаними / закріпленими термінами, зокрема й у нормативно-правовому акті, який пропонується змінити. Так, терміни «кривдник» і «постраждала особа» закріплені Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Разом із тим для КУпАП притаманні такі терміни як «порушник» і «потерпіла особа». У зв'язку з цим пропонується уніфікувати норми законодавства, які містять вказані терміни.

**Висновки.** Узагальнюючи здійснену правову характеристику анонсованих проєктів законодавчих актів, прийняття яких має на меті оптимізацію механізму адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства, можна зробити певні висновки. По-перше, до проблемних питань, подолання яких вимагається в умовах сучасності, варто віднести перегляд розмірів наявних штрафних санкцій.

По-друге, проблематика домашнього насильства пов'язується з його виявами у прихованих формах, зокрема у формі психологічного насильства під час примушування дитини вживати спиртні напої, або економічного насильства, коли батьки (або особами, які їх замінюють) не забезпечують дитину необхідним одягом, їжею, позбавляють її житла, або залишають без догляду дитину, яка через малолітній вік та обмежені можливості перебуває у безпорадному стані.

По-третє, нині залишається невирішеною проблема невиконання як постанов про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, так і судових рішень.

### Список використаних джерел:

1. Про попередження насильства у сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2789-14#Text> (втратив чинність).
2. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 7 грудня 2017 року. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 5. Ст. 35.
3. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва : Статут, 1999. 712 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: у 2 т. / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
5. Про внесення змін до статті 173<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо збільшення адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства : проєкт Закону України № 3908 від 17.07.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69559](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69559).
6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за вчинення домашнього насильства та насильства за ознакою статі : проєкт Закону України № 3908-1 від 03.08.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69632](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69632).