КОНЦЕПЦІЯ
реформування законодавства України про адміністративну відповідальність*

І. Вступна частина

Мета й завдання Концепції. Проблеми правового регулювання інституту адміністративної відповідальності

1. Мета, завдання Концепції.
2. Програмні документи у сфері публічної політики, спрямовані на вдосконалення законодавства України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення (проступки).
3. Історія розвитку й сучасний стан законодавства України про адміністративну відповідальність.
4. Проблеми застосування законодавства України про адміністративну відповідальність.

ІІ. Основна частина

Основні напрями реалізації Концепції реформування законодавства України про адміністративну відповідальність

1. Рекодифікація законодавства України про адміністративну відповідальність; структура Кодексу.
2. Визначення адміністративного проступку, унормування видів адміністративних проступків.
3. Визначення суб’єктів відповідальності за вчинення адміністративних деліктів та їх вини.
4. Оптимізація органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та притягати до адміністративної до відповідальності.
5. Оновлення переліку адміністративних стягнень.
6. Удосконалення адміністративно-деліктної процедури.
7. Механізм оскарження й виконання рішень про притягнення до адміністративної відповідальності згідно з міжнародно-правовими стандартами та практикою Європейського Суду з прав людини.
8. Етапи реформування законодавства про адміністративну відповідальність.

ІІІ. Висновки та пропозиції

І. Вступна частина

Мета і завдання Концепції. Проблеми правового регулювання інституту адміністративної відповідальності

1. Мета й завдання Концепції

Метою Концепції реформування законодавства про адміністративну відповідальність в Україні (далі – Концепція) є обґрунтування основних засад правової політики держави, втілення принципів правової держави та верховенства права в суспільні відносини, що виникають між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, їх посадовими особами, які згідно із законом уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення справ про адміністративні проступки (делікти), реалізації норм, що визначають підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності.

Концепція, насамперед, спрямована на забезпечення основоположних прав і свобод людини у вказаній сфері, ефективний захист встановленого порядку публічного управління від протиправних посягань на основі таких принципів як рівність перед законом, презумпція невинуватості, невідворотність відповідальності за вчинення адміністративних проступків, індивідуалізація адміністративного стягнення, повага до людської гідності.

Завданнями Концепції є:

- визначення необхідності реформування адміністративно-деліктного законодавства України відповідно до правових стандартів Європейського Союзу та практики Європейського Суду з прав людини, його повного узгодження з такими стандартами та правилами;
- доведення пріоритетного характеру, з огляду на сучасні вимоги та стан розвитку України, проведення рекодифікації адміністративно-деліктного законодавства, передусім підготовки та ухвалення нового кодифікованого законодавчого акта щодо адміністративних проступків як єдиного нормативно-правового акта у правовій системі України, який встановлює такі діяння та відповідальність за їх вчинення. Імплементація в новий Кодекс України про адміністративні проступки правових новел, які відображають сучасні європейські стандарти й тенденції адміністративного процесу;
- обґрунтування законодавчого закріплення пріоритету загальних положень зазначеного Кодексу над усіма іншими нормативно-правовими актами щодо встановлення адміністративної відповідальності;
- означення концептуального підходу, що передбачає чіткий розподіл видів юридичної відповідальності за вчинення правопорушень, пов’язаних зі сферою публічного управління: у разі, якщо відповідний склад проступку не передбачений кодифікованим актом про адміністративні проступки, повинна наступати кримінальна, цивільно-правова або дисциплінарна відповідальність;
- розкриття актуальних напрямів реформування адміністративно-деліктного законодавства, зокрема: унормування та визначення видів адміністративних деліктів як самостійної, окремої категорії правопорушень та їх відмежування через це від кримінальних проступків; вилучення з їх переліку

правопорушень, які мають цивільно-правовий характер; визначення суб'єктів відповідальності за вчинення адміністративних проступків; оптимізація органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та притягувати до відповідальності за їх вчинення; оновлення переліку адміністративних стягнень; удосконалення адміністративно-деліктної процедури, у тому числі з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративну процедуру»;

- формування єдиних законодавчих критеріїв та дієвих механізмів адміністративного провадження щодо розгляду справ про адміністративні проступки (делікти), притягнення винних до передбаченої законом відповідальності, поновлення порушених внаслідок їх вчинення прав та відшкодування шкоди, завданої особі та суспільству; визначення підстав, за яких провадження щодо адміністративної відповідальності співвідноситься й відмежовується від інших процедур і видів відповідальності;
- окреслення основних етапів реформування законодавства про адміністративну відповідальність та їх результатів, включно із впровадженням його результатів у правозастосовну практику уповноважених державних органів і посадових осіб.

2. Програмні документи у сфері публічної політики, спрямовані на вдосконалення законодавства України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення (проступки)

Фундаментальною основою та підґрунтям реформування в зазначеній сфері стала низка ухвалених програмних і стратегічних документів, в яких відображаються основні напрями розвитку публічної політики, зокрема з питань удосконалення законодавства України щодо відповідальності за адміністративні правопорушення (проступки).

Визначальне, стратегічне значення для спрямування відповідної законотворчої роботи мають, насамперед, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 року[1] та План заходів з виконання цієї Угоди, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106[2].

Концептуальні основи законодавчого забезпечення реформування суспільних відносин у сфері відповідальності за адміністративні правопорушення закладено в державних Стратегіях реформування й розвитку, які стосуються діяльності органів державної влади та управління, а також у Планах заходів з їх реалізації, розроблених Кабінетом Міністрів України.

---

[1] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

[2] Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text

Зокрема, на це спрямовані: Національна стратегія у сфері прав людини на 2021–2023 роки, затверджена Указом Президента України від 24.03.2021 року № 119/2021[3], та План дій щодо її реалізації, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 року № 756-р[4]; Стратегія комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року, затверджена Указом Президента України від 11.08.2021 року № 348/2021[5], та План заходів щодо її реалізації, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 41-р[6].

Важливу роль відіграють також Укази Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» (№ 837/2019 від 08.11.2019 р.)[7] та «Про річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО» (№ 72/2021 від 24.02.2021 р.)[8].

Визначальне значення для спрямування відповідної законотворчої роботи мають державні Стратегії реформування і розвитку як загального характеру, так і щодо окремих галузей діяльності органів державної влади та управління, а також Плани заходів з їх реалізації, розроблені Кабінетом Міністрів України. Наприклад, це стосується «Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року», затверджених Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019[9], та згаданої «Національної стратегії у сфері прав людини на 2021–2023 роки», затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021.

Вирішальним орієнтиром для удосконалення законодавства у вищевказаній сфері матиме затверджена Указом Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021 «Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки»[10]. У досліджуваному контексті найбільш актуальними є сформульовані в Розділі 4 цієї Стратегії засади, принципи та критерії розвитку сучасного судочинства в Україні, спрямовані на забезпечення прав людини й покращення доступу до правосуддя учасників відповідних суспільних відносин.

---

[3] Національна стратегія у сфері прав людини на 2021-2023 роки: Указ Президента України від 24.03.2021 р № 119/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1192021-37537?fbclid=IwAR2xskw1E7wVrwJ0RJ7

[4] План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021-2023 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.06.2021 р. № 756-р URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-dij-z-realizaciyi-nacionalnoyi-strategiyi-u-sferi-prav-lyudini-na-20212023-roki-i230621-756?fbclid=IwAR2

[5] Стратегія комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року: Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 348/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3482021-39617

[6] Про затвердження плану заходів щодо реалізації Стратегії комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 41-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/41-2022-%D1%80#Text

[7] Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 25.08.2015 р. № 501/2015. URL: https://www.president.gov.ua/ documents/8372019-30389

[8] Про річні національні програми під егідою Комісії Україна – НАТО: Указ Президента України від 26.02.2021 р. № 72/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/72/2021#n63

[9] Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text

[10] Стратегія розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки: Указ Президента України від 11.06.2021 р. № 231/2021. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text

Стратегічними в зазначеній сфері залишаються програмні документи, що стосуються діяльності Кабінету Міністрів України, зокрема План пріоритетних дій Уряду на 2023 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 березня № 221-р[11]. У перелічених у цьому Плані заходах передбачено підготовку законопроектів, у тому числі пов'язаних із відповідальністю за адміністративні правопорушення, у контексті наближення та адаптації законодавства України до вимог і стандартів права Європейського Союзу. Зокрема, пункт 482 Плану передбачає необхідність розроблення та подання Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України проекту Кодексу України про адміністративні проступки. Очікуваний результат цього заходу визначено як «приведення інституту адміністративної відповідальності у відповідність із сучасними вимогами з урахуванням міжнародного досвіду».

Пріоритетність завдань вищезазначеного реформування підтверджується й положеннями Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 7 лютого 2023 року № 2910-IX[12]. Пунктом 368 цього Плану безпосередньо передбачено підготовку проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки.

3. Історія розвитку й сучасний стан законодавства про адміністративну відповідальність

Першою спробою систематизувати законодавство про адміністративну відповідальність стало ухвалення ще за радянських часів 12 жовтня 1927 року Адміністративного кодексу УРСР (набув чинності 1 лютого 1928 року). Кодекс містив 15 розділів і 528 статей, що охоплювали норми про права та обов'язки органів державного управління як у відносинах між собою, так і у відносинах з окремими громадянами.

Кодекс був першим документом, який офіційно й на законодавчому рівні закріпив поняття адміністративного порушення, розуміючи під ним порушення обов'язкових постанов місцевих органів адміністративної влади, відмежував його від кримінальних злочинів і дисциплінарних правопорушень. Крім того, визначив необхідність дотримання встановленої законом судової чи дисциплінарної процедури розгляду таких порушень, у тому числі процедури оскарження дій та рішень адміністративних органів.

Кодекс вперше застосував термін «адміністративна відповідальність» щодо діянь, які порушують встановлені владою заборони, та передбачив заходи адміністративного впливу чи адміністративних стягнень за такі порушення.

Водночас його визначальною основою стало втілення концепції адміністративного правопорушення як особливого діяння, що порушує встановлені державою заборони в різних галузях державного управління, за яке мають бути застосовані жорсткі санкції. При цьому такі порушення не є

[11] Про затвердження Плану пріоритетних дій Уряду: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.03.2023 р. № 221-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/221-2023-%D1%80#Text

[12] Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2023 рік: Постанова Верховної Ради України від 07.02.2023 р. № 2910-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/2910-20#Text

суспільно-небезпечним діянням, передбаченим у кримінальному законі, тобто злочином.

Як наслідок, у Кодексі знайшов законодавче закріплення суто каральний характер відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, у тому числі можливість застосування різних примусових заходів, аналогічних тим, що визначені у кримінальному процесі, з метою забезпечення розгляду справ про такі порушення та вжиття адміністративних стягнень до осіб, які їх вчинили.

Подальший розвиток каральна функція законодавства про адміністративну відповідальність отримала в нормативно-правових актах, прийнятих у 1960-х роках. Зокрема, в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» та, відповідно, в Указі Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 року з такою ж назвою.

Тенденція щодо погляду на адміністративне правопорушення як на особливе діяння, що порушує встановлені державою заборони, за вчинення якого мають застосовуватися жорсткі санкції, була втілена й у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення, прийнятому в 1984 році. Ключові положення вищеназваних законодавчих документів щодо визначальних ознак адміністративних деліктів і відповідальності за них були впроваджені й у цьому Кодексі. Насамперед, це стосується пріоритетної спрямованості розвитку законодавства про адміністративні правопорушення, яка проявляється у встановленні все нових заборон та кількісному збільшенні суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Слід зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)[13] – початкова назва «Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення» – введено в дію з 1 червня 1985 року Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 7 грудня 1984 року. Законом України «Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України» № 2857-XII від 15.12.1992[14] у назві Кодексу слова «Української РСР» замінено словом «України».

Тобто Кодекс, прийнятий та введений в дію ще за часів СРСР, продовжує залишатися чинним майже *39 років*.

За цей період до тексту КУпАП 540 разів (*станом на 31.03.2023 року*) згідно із Законами України (до 15.11.1991 року – Указами Президії Верховної Ради Української РСР) були внесені різноманітні зміни та доповнення, переважно до розділу, що встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення у певних галузях господарської діяльності й публічного управління.

Згідно з дев'ятьма Рішеннями Конституційного Суду України окремі положення чинного КУпАП визнано такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

---

[13] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення: 12.04.2021)

[14] Про внесення доповнень і змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 15.12.1992 р. № 2857-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2857-12#Text (дата звернення: 12.04.2021)

26 квітня 2004 року, тобто через 29 років 4 місяці після ухвалення прийнятого у 1984 році чинного Кодексу, Кабінетом Міністрів України було внесено на розгляд Верховної Ради України проект нового Кодексу про адміністративні проступки (законопроект реєстр. № 5558). Однак 8 травня 2005 року зазначений законопроект було відкликано на доопрацювання. Повторно на розгляд парламенту він не подавався.

Разом із тим, після цього в Україні ухвалено низку законодавчих актів, які стосуються або пов'язані з відповідальністю у сфері публічного управління. Насамперед, це Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV[15], закони України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI[16] та «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII[17].

У грудні 2020 року Кабінетом Міністрів України на виконання пункту 25 Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 16 червня 2020 року № 689-IX[18], був підготовлений другий проект нового Кодексу України про адміністративні проступки. Проте цей проект також не було розглянуто.

Основним законодавчим актом, що на даний час регулює суспільні відносини у сфері притягнення до відповідальності за адміністративні порушення (делікти), є чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Цей Кодекс структурно складається з 5-ти розділів, 33-х глав і понад 330 статей. Розділами КУпАП є: Розділ I «Загальні положення», Розділ II «Адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність», який, своєю чергою, поділяється на Загальну частину та Особливу частину; Розділ III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення»; Розділ IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення»; Розділ V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень».

Загальним завданням КУпАП визначено охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (стаття 1).

На відміну від КУпАП, в інших галузях законодавства України процедурні норми, що регламентують порядок притягнення до відповідальності та розгляду

---

[15] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

[16] Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text

[17] Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text

[18] Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2020 рік: Постанова Верховної Ради України від 16.06.2020 р. № 689-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/689-20#Text

справ, а також виконання відповідних судових рішень та застосування покарань (санкцій), виділено в окремі кодифіковані законодавчі акти процесуального змісту (наприклад, окрім Кримінального кодексу України діють Кримінальний процесуальний кодекс України та Кримінально-виконавчий кодекс України).

Натомість визначальною властивістю чинного КУпАП є його *комплексний* характер. До нього поряд із нормами, що встановлюють діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями та передбачають санкції за їх вчинення, включено суто процедурні норми, які визначають органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, підстави й порядок здійснення провадження в цих справах, а також виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Внаслідок цього у статті 245 КУпАП окремо виділено завдання Кодексу щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення. Воно визначається як своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Згідно з вимогами статті 2 КУпАП до особливостей законодавства про адміністративні правопорушення необхідно віднести й такі концептуальні положення:

- норми КУпАП поширюються й на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена іншими законами, ще не включеними до Кодексу;

- закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до вказаного Кодексу застосовуються безпосередньо;

- зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися *виключно* законами про внесення змін до цього Кодексу та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність, та / або до законодавства України про кримінальну відповідальність, та / або до кримінального процесуального законодавства України;

- питання щодо адміністративної відповідальності за порушення митних правил регулюються Митним кодексом України.

Отже на даний час в Україні діє біля 50 різних нормативно-правових актів, які одночасно із вказаним Кодексом встановлюють відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень (проступків). При цьому відповідні норми можуть бути передбачені не лише в законах, а й у підзаконних нормативних документах.

Частина з них передбачає так звані адміністративно-господарські санкції, головним чином, у виді різного розміру штрафів та інших фінансових санкцій стосовно суб'єктів господарювання (юридичних осіб) за порушення окремих положень галузевого законодавства у сфері господарської (підприємницької) діяльності. Такі санкції за своїм змістом, спрямованістю й підставами їх застосування фактично мають правовий статус адміністративних стягнень за вчинення адміністративних порушень.

4. Проблеми застосування законодавства про відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень (проступків)

Слід зазначити, що на даний час відсутній єдиний системний підхід щодо удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність. Натомість таке удосконалення переважно зводиться до внесення до чинного КУпАП окремих численних змін і доповнень, здебільшого без їх належного узгодження з відповідними положеннями галузевих та інших законів.

Як вже зазначалося, з 1984 року, тобто за період дії цього Кодексу до нього було внесено більше п'ятисот різноманітних змін і доповнень.

Однак такі зміни мають локальний та несистемний характер. Вони стосуються окремих положень КУпАП поза їх загального контексту та є зазвичай вимушеною спробою законодавця реагувати на необхідність усунення прогалин правового регулювання в конкретних ситуаціях і за конкретних обставин, які динамічно змінюються й розвиваються.

У будь-якому випадку, у такий спосіб неможливо забезпечити належне, ефективне регулювання відносин у сфері захисту публічного адміністрування від протиправних посягань, а також притягнення до відповідальності за їх вчинення.

Визначальним є те, що подібний законодавчий інструментарій не узгоджується з реаліями й тенденціями новітнього розвитку України, не відповідає сучасним вимогам і потребам, із якими вона стикається. Використовуючи його, неможливо вирішити проблему адаптації адміністративно-деліктного законодавства України до законодавства Європейського Союзу, його узгодження із правовими стандартами ЄС та практикою Європейського Суду з прав людини.

Окрім того, діюче провадження у справах про адміністративні правопорушення не відповідає й положенням щодо дотримання прав і свобод людини, передбачених у спеціальних міжнародних документах, насамперед, Рекомендаціях № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року[19].

Відсутність єдиного комплексного й системного підходу до законодавчої політики у сфері адміністративно-деліктного права сприяє виникненню та постійному відтворенню низки усталених проблем та ризиків його застосування. Так, переважна більшість внесених змін та доповнень до КУпАП або пропозицій у законопроектах щодо таких змін стосуються, передусім, суттєвого посилення адміністративної відповідальності за порушення окремих чинних норм, що регулюють суспільні відносини в різних галузях господарської діяльності або публічного управління.

У цілому три чверті вказаних змін мають чітку загальну спрямованість на таке посилення відповідальності шляхом встановлення нових діянь, за вчинення

[19] Рада Європи. Рекомендація R (91)1 Комітету міністрів державам – членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.91 р. / Ліга: Закон: комп'ютер.- прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.

яких пропонується застосовувати адміністративні стягнення, або суттєвого збільшення розміру штрафів, вже передбачених санкціями відповідних норм.

Слід зазначити, що санкція у виді штрафів є найбільш розповсюдженим видом адміністративного стягнення за делікти, передбачені в КУпАП. Тому саме на істотне збільшення розміру штрафів припадає найбільше пропозицій щодо посилення адміністративної відповідальності за порушення закону, допущених у певних галузях публічного адміністрування, та внесення з цією метою відповідних змін і доповнень до названого Кодексу. Зокрема, у деяких випадках за вчинення адміністративних правопорушень передбачається збільшити розміри штрафів навіть у 100–250 разів порівняно з чинними санкціями відповідних статей КУпАП.

Водночас, таке збільшення відповідальності у більшості випадків не узгоджується з положеннями КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеню його вини, майнового стану, обставин, що пом’якшують і обтяжують відповідальність.

При істотному підвищенні сум штрафів та інших адміністративних стягнень не береться до уваги принцип пропорційності адміністративного стягнення рівню поширеності й суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, інших негативних наслідків, які воно завдає громадському порядку, власності та правам громадян, встановленому порядку публічного управління.

Пропозиції щодо суттєвого посилення відповідальності надаються також без дотримання системного, комплексного підходу, оскільки не узгоджуються з максимальними розмірами штрафів, які передбачені за вчинення суміжних правопорушень, що мають тотожний, спільний із запропонованими об’єкт посягання.

Відсутнє обґрунтування підстав запропонованих значних кількісних підвищень сум штрафів та інших форм посилення адміністративної відповідальності, що у подальшому під час правозастосовної діяльності призводить до оскарження та скасування рішень про накладення таких адміністративних стягнень у судовому порядку.

У зв’язку з цим обмежуються можливості ефективного застосування закону, досягнення мети невідворотності відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, значно знижується дієвість законодавчого механізму притягнення до відповідальності осіб, які порушують закон.

Як сталу законодавчу тенденцію можна оцінити й постійні спроби посилення інших, окрім штрафу, видів адміністративних стягнень, наприклад, збільшення строку відбування адміністративного арешту, передбаченого санкцією деяких статей, а також збільшення строків накладення адміністративних стягнень за вчинення окремих правопорушень, ніж ті, що вже встановлені в КУпАП. Зазначені в деяких законах або законопроектах, що готуються для розгляду, об’єкти посягання й суб’єкти відповідальності за адміністративні правопорушення не відповідають вимогам щодо них, встановленим у чинному КУпАП.

При обґрунтуванні доцільності ухвалення закону не наводяться підстави для зміни підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, а також підстави наділення відповідних суб'єктів – певних посадових осіб або державних органів повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи й застосовувати адміністративні стягнення за вчинення нових діянь.

В окремих випадках внесені або запропоновані зміни та доповнення до КУпАП не узгоджуються з відповідними вимогами та приписами галузевих законів регулятивного характеру, за невиконання або недотримання яких вони встановлюють відповідальність.

Згідно з частиною другою статті 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Зазначене концептуальне положення обумовлює певний несамостійний та несамодостатній правовий характер адміністративних деліктів, існування яких нібито залежить від існуючого переліку кримінальних правопорушень; формує сприйняття й розуміння адміністративних деліктів як таких, що можуть бути лише «продовженням» або «доповненням» кримінальних проступків.

Крім того, в обґрунтуванні ухвалення деяких змін до КУпАП зазначається, що запропоновані дії мають *суспільно небезпечний характер.* Разом із тим, відповідно до вимог статей 2, 11 Кримінального кодексу України вчинення особою суспільно небезпечного діяння є підставою для визнання такого діяння кримінальним правопорушенням і притягнення особи не до адміністративної, а до кримінальної відповідальності.

Без належного обґрунтування, яке б виходило із передбачених КУпАП (зокрема, статтею 9) загальних критеріїв накладення стягнень за адміністративні правопорушення, надаються пропозиції й щодо віднесення нових діянь до адміністративних деліктів і встановлення за їх вчинення відповідальності. Не враховується поширеність таких діянь, реальна можливість настання в результаті їх вчинення суспільно шкідливих негативних наслідків, наявність реальної шкоди, що завдається суспільним відносинам, як основних умов запровадження вказаної відповідальності.

У диспозиціях нових норм, якими доповнюється або пропонується доповнити КУпАП, часто відсутні чіткі визначення конкретних ознак та обставин, що становлять зміст діяння, а також суб'єктів правопорушення та осіб, на яких воно спрямовано.

Склади правопорушень, об'єктивна сторона яких передбачає завдання матеріальних збитків як обов'язкову умову застосування за їх вчинення адміністративного стягнення у вигляді штрафу, не містять відомостей про розмір таких збитків або критерії визначення цього розміру.

Диспозиції нових норм, які вносяться або пропонується внести до КУпАП, нерідко мають вкрай громіздку структуру, із повторюванням однакових словосполучень і переліком аналогічних, взаємопов'язаних між собою дій; включають велику кількість відсилань до інших законодавчих актів щодо

роз’яснення термінів та «термінологічних конструкцій», які в них використовуються. Це істотно ускладнює сприйняття й розуміння таких норм, перешкоджає їх однозначному тлумаченню та належному застосуванню уповноваженими державними органами і посадовими особами з метою притягнення до відповідальності винних осіб.

Однак основний ризик вищевказаної правової невизначеності безумовно пов’язаний із імовірними порушеннями прав осіб під час адміністративного провадження, необґрунтованим притягненням до відповідальності за передбачені в КУпАП діяння.

При цьому відмічаються лише поодинокі випадки скасування або пропозицій про скасування вже існуючої адміністративної відповідальності за певні діяння із виключенням відповідних статей із чинного КУпАП (наприклад, самогоноваріння).

Протягом останніх сесій Верховної Ради України робота над КУпАП також зводилася, головним чином, до внесення численних змін і доповнень до окремих його норм.

Так, на розгляді сьомої та поточної восьмої сесій Верховної Ради України дев’ятого скликання загалом перебуває 38 законопроектів про внесення змін і доповнень до чинного КУпАП. Із них 33 законопроекти, тобто переважна більшість стосуються запровадження відповідальності за нові діяння або посилення відповідальності за вже передбачені адміністративні правопорушення, насамперед, шляхом суттєвого збільшення розмірів штрафів або підвищення кількісних показників інших стягнень, передбачених санкціями відповідних статей.

При цьому лише в 2-х законопроектах таке посилення обґрунтовується об’єктивними умовами дії воєнного стану. Зокрема, у проекті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності за порушення комендантської години в умовах дії воєнного стану» (реєстр. № 7553 від 12.07.2022 р.).

Із загальної кількості лише в одному законопроекті пропонується скасувати адміністративну відповідальність. Це проект Закону України «Про внесення змін до статті 197 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо скасування відповідальності громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, в населених пунктах на лінії зіткнення, є внутрішньо переміщеними особами» (реєстр. № 8308 від 26.12.2022 р.). Однак подібна пропозиція також пов’язана з винятковими умовами відсічі збройній агресії та наявністю воєнного стану.

За період із жовтня по грудень 2022 року прийнято дев’ять законів, із яких вісім, тобто майже всі стосуються посилення адміністративної відповідальності.

Як і в законопроектах, що перебувають на розгляді, тільки в одному з ухвалених у цій сфері законів посилення відповідальності спричинено особливостями бойової обстановки та воєнного стану, зокрема в Законі України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо

особливостей несення військової служби в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці» № 2839-IX від 13.12.2022 року.

Вказаними законами були внесені зміни й доповнення загалом до 39 статей чинного КУпАП, із них у 31 статті, тобто більшості передбачається істотне збільшення розмірів штрафів або інших видів стягнень, встановлених їх санкціями, або закріплюються інші положення, що посилюють відповідальність за адміністративні правопорушення.

Таким чином, фактично упродовж всього сучасного періоду після 1991 року в законотворчій діяльності існує стала, стійка тенденція щодо акцентування на максимальне збільшення обсягів і посилення санкцій за вчинення адміністративних правопорушень, застосування адміністративної репресії як основного засобу запобігання та протидії цим порушенням, створення в такий спосіб відповідних стимулів для дотримання вимог законодавства, що регулює суспільні відносини в певних галузях господарської діяльності й публічного управління.

У цілому необхідно зазначити, що окремі точкові зміни до чинного КУпАП не вирішують ключових питань щодо реформування адміністративно-деліктного законодавства України та наближення положень цього Кодексу до їх ефективної дієвості, належного виконання визначених у ньому завдань.

Окрім того, вітчизняні автори наукових розробок і практикуючі юристи тривалий час наголошують на рудиментарному характері більшості положень КУпАП, його невідповідності сучасним суспільним потребам в адміністративно-деліктній сфері.

Зазначається, що застарілість багатьох норм чинного Кодексу є причиною масової дезінтеграції законодавства, оскільки існує значна кількість інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність (наприклад, Податковий[20] та Митний кодекси України[21], закони України «Про запобігання корупції»[22], «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»[23] тощо), а також акти окремих галузей законодавства, зокрема податкового, митного, валютного та інших, що регламентують реалізацію адміністративної відповідальності на відмінних від норм чинного Кодексу засадах.

Тобто сьогодні в Україні відсутній єдиний законодавчий акт, який регулював би суспільні відносини у сфері відповідальності за порушення адміністративного законодавства, а також відповідав викликам і потребам суспільного розвитку, численним змінам, що відбулися в законодавстві та правовій системі України після прийняття у 1984 році чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення.

---

[20] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: https://zakon.rada. gov.ua/laws/ show/2755-17#Text

[21] Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/4495-17#Text

[22] Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

[23] Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text

Внаслідок цього, як констатує переважна більшість науковців, чинний КУпАП не гарантує такі основні, фундаментальні принципи будь-якої правової системи, як її стабільність і передбачуваність. Крім того, незважаючи на те, що першочерговим його завданням проголошується охорона прав і свобод громадян, діючи норми тим не менш реально забезпечують, насамперед, функціонування державного апарату й захист інтересів державних підприємств, установ та організацій[24].

Не сприяє, або навіть суперечить вказаним принципам, а також меті забезпечення прав і свобод людини, наявність, окрім КУпАП, в інших законах України норм, що визначають адміністративні порушення (делікти) і встановлюють за них відповідальність.

Це стосується й передбачених в окремих галузевих законах, що регламентують різні питання господарської діяльності, та у Господарському кодексі України[25] так званих «адміністративно-господарських санкцій» до суб'єктів господарювання (юридичних осіб) за порушення їх керівниками чи іншими посадовими особами вимог таких законів. Зазначені фінансові санкції не мають стосунку до цивільно-правової відповідальності. Натомість за всіма своїми правовими ознаками вони фактично є таким різновидом адміністративного стягнення як штраф, що застосовується уповноваженими органами публічного адміністрування до юридичних осіб за вчинення адміністративних деліктів.

У таких випадках за вчинення тотожних за своєю об'єктивною стороною та суспільно шкідливими наслідками діянь можуть застосовуватися різні заходи адміністративного впливу або адміністративні стягнення, що може, серед іншого, розглядатися й як ознаки певного правового свавілля.

Особливо неприйнятною є ситуація, коли адміністративна відповідальність передбачається в підзаконних нормативно-правових актах, що безпосередньо порушує вимоги пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України[26], відповідно до яких діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються *виключно* законами України.

Відмічається стійка тенденція щодо тривалого розгляду судами та іншими уповноваженими органами справ про адміністративні правопорушення, несвоєчасного прийняття й виконання в них рішень про накладення адміністративних стягнень. Недотримання розумних строків розгляду таких справ і застосування адміністративних санкцій призводить до порушення права особи на справедливий судовий розгляд та права на оскарження вказаних рішень у судовому або позасудовому порядку.

Крім того, вищезазначена ситуація, безперечно, знижує ефективність такого виду відповідальності у забезпеченні прав і законних інтересів громадян,

---

[24] Кириченко О.Ю. Проблемні питання розробки та імплементації Кодексу України про адміністративні проступки. *Вісник ХНУВС*. 2020. № 3 (90). С. 127–130.

[25] Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436- IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text

[26] Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

підприємств, установ та організацій, охороні конституційного ладу України та встановленого правопорядку, запобіганні новим правопорушенням, як це проголошується завданнями КУпАП, передбаченими в цьому Кодексі.

ІІ. Основна частина

Напрями реалізації Концепції реформування законодавства про адміністративну відповідальність

1. Рекодифікація законодавства про адміністративну відповідальність; структура Кодексу

З огляду на вищевикладене, актуальною темою відповідних наукових досліджень і правозастосовної практики за сучасних обставин безумовно стала необхідність підготовки та ухвалення нового кодифікованого законодавчого акта щодо адміністративних проступків.

Першочерговою метою подолання зазначених вище ризиків і правовою основою реформування адміністративно-деліктного законодавства України є розробка дієвого механізму щодо повної кодифікації та концентрації усіх без винятку норм, які регулюють адміністративну відповідальність, в одному кодифікованому законодавчому акті – новому Кодексі України про адміністративні проступки.

Розроблення такого Кодексу є визначальним кроком щодо реального реформування чинного адміністративно-деліктного законодавства України, приведення його у відповідність до сучасних вимог, європейських і міжнародних стандартів, світового досвіду забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері відповідальності за адміністративні проступки.

При здійсненні такого реформування слід враховувати, що в державах системи загального права інститут адміністративної відповідальності як самостійний вид юридичної відповідальності не є відокремленим. Наприклад, у Великій Британії порушення публічного порядку розглядається як один із видів злочинних діянь, яким завдається шкода здоров'ю, безпеці й добробуту суспільства в цілому, а не окремим індивідам. Перелік правопорушень у сфері публічного порядку встановлюється окремими статутами. Так, Статутом про антисоціальну поведінку запроваджено юридичну відповідальність за антисоціальну поведінку, коли внаслідок неодноразового повторювання протягом певного проміжку часу вона викликає чи може викликати тривогу або стрес у інших людей[27].

Водночас, у законодавстві європейських країн континентального права норми про адміністративні проступки або розпорошені в галузевих законах, або містяться в кодифікованих актах про кримінальну відповідальність або про відповідальність за публічні правопорушення. Регламентація провадження у справах про адміністративні проступки залежить від співвідношення кримінального та адміністративно-деліктного законодавства. Цей порядок може бути врегульований нормами кримінального закону (Данія), нормами кодексу

[27] Anti-social Behaviour Act. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/38/contents

про адміністративні проступки (Білорусь, Чехія, Польща) або одночасно як нормами кримінального закону, так і адміністративно-деліктного законодавства (Естонія, Болгарія, Хорватія)[28].

З огляду на викладене, найбільш оптимальним для умов України вбачається втілення концептуального положення, згідно з яким вищезазначений Кодекс має стати єдиним у правовій системі України нормативним актом, який визнає ті чи інші діяння адміністративними проступками та встановлює за їх вчинення адміністративну відповідальність[29]. Обов'язковою умовою при цьому є виключення таких норм із інших нормативно-правових документів, зокрема тих, що регулюють цивільно-правові відносини або діють в інших галузях права.

Слушною в даному випадку вважається аналогія із кримінальним законодавством, де кримінальним правопорушенням, у тому числі злочином визнається лише те діяння, яке закріплено у Кримінальному кодексі України[30].

Ухвалення оновленого кодифікованого законодавчого акта у сфері відповідальності за вчинення адміністративних проступків надало б можливість виключити або модернізувати статті чинного КУпАП, що мають застарілий характер, зосередити усі норми щодо адміністративної відповідальності в єдиному Кодексі як основному галузевому нормативно-правовому документі адміністративно-деліктного права, який відповідатиме стандартам сучасного міжнародного та європейського законодавства.

При цьому головною метою такої рекодифікації законодавства про адміністративну відповідальність є належне правове забезпечення прав і свобод осіб, суспільних та державних інтересів, захисту від протиправних посягань порядку публічного управління, ефективного регулювання відповідно до європейських та міжнародних стандартів адміністративних відносин, що виникають між фізичними та юридичними особами й органами державної влади і місцевого самоврядування (публічного адміністрування), їх посадовими та службовими особами.

Задля досягнення цієї мети Кодекс має враховувати положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, відповідні рішення Європейського суду з прав людини, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, законодавчі норми та правовий досвід країн Європейського Союзу.

Водночас безпосереднім та основним завданням цього кодифікованого нормативно-правового акта має стати виняткова регламентація суспільних відносин щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства, допущені в усіх сферах публічного адміністрування.

У новому Кодексі України про адміністративні проступки має бути законодавчо закріплено безумовний пріоритет його загальних положень над

---

[28] Фазикош О. В. Зарубіжний досвід провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2015. Вип. 3-2. С. 86.

[29] Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*. 2017. № 5. С. 109–110, 114. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf (дата звернення: 15.01.2021)

[30] Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text.

усіма іншими нормативними актами щодо встановлення адміністративної відповідальності[31].

При цьому однією із ключових концептуальних засад вказаного Кодексу має стати положення, згідно з яким, якщо відповідний склад проступку не визначений цим Кодексом, наступає кримінальна, цивільно-правова або дисциплінарна відповідальність, що корелює з розумінням основних умов юридичної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних зі сферою публічного управління,

До кардинальних новел, які матимуть визначальний, конститутивний характер щодо положень Кодексу України про адміністративні проступки та які узгоджуються із сучасними європейськими стандартами адміністративно-деліктного права, насамперед, слід віднести: визначення поняття, видів та вичерпного переліку діянь, за вчинення яких встановлюється адміністративна відповідальність виключно Кодексом України про адміністративні проступки; вилучення таких діянь із інших нормативно-правових актів; визнання суб'єктами вчинення адміністративних проступків юридичних осіб; запровадження принципу презумпції невинуватості у справах про адміністративні проступки; оптимізація органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки й застосовувати адміністративні стягнення; визнання єдиною підставою для вищевказаної відповідальності порушення положень та вимог, які встановлюються виключно законами; оновлення видів адміністративних стягнень та інших правових наслідків вчинення адміністративних проступків; удосконалення адміністративно-деліктної процедури.

З огляду на викладене, вбачається, що оптимальна структура зазначеного Кодексу повинна включати такі розділи:

Розділ I «Загальна частина» – основоположні норми, що стосуються: завдань Кодексу; підстав та засад адміністративної відповідальності й обставин, які її виключають; поняття і визначальних ознак адміністративного проступку та критеріїв його відмежування від кримінального проступку; формулювання й переліку суб'єктів адміністративних деліктів; визначення вини та її форм в адміністративно-деліктному законодавстві; поняття, видів і характеристики адміністративних стягнень (заходів адміністративного впливу); загального порядку призначення таких стягнень;

Розділ II «Особлива частина» (або «Адміністративні проступки») –перелік конкретних діянь, склади яких визначатимуться як адміністративні проступки, що посягають на суспільні відносини в різних сферах порядку публічного адміністрування (об'єкти посягань) і передбачають відповідні санкції у виді адміністративних стягнень (заходів адміністративного впливу) за їх вчинення. При цьому, адміністративні проступки диференціюються залежно від родового об'єкта, тобто суспільних відносин у певних сферах господарської діяльності та публічного управління, на які посягають такі діяння і які мають спільні ознаки, риси, властивості. Внаслідок цього адміністративні проступки систематизуються

[31] Гуржій Т., Гуржій А. Удосконалення законодавства про відповідальність за адміністративні проступки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. № 5. С. 82.

в окремих Главах «Особливої частини», розподіл яких відбуватиметься залежно від особливостей родових об'єктів, на які посягають адміністративні проступки;

Розділ III «Процедурна частина» – основні положення щодо процедури (провадження) у справах про адміністративні проступки, а також норми щодо: суб'єктів (органів і посадових осіб), які здійснюють таке провадження, насамперед, суб'єктів, які безпосередньо розглядають справи про адміністративні проступки та приймають рішення про застосування адміністративних стягнень; порядку розгляду таких справ, у тому числі в режимі онлайн (відеоконференції) із застосуванням інформаційно-комунікаційних засобів виконання адміністративних процедур; стадій адміністративно-деліктного провадження; переліку, підстав і порядку застосування заходів забезпечення адміністративного провадження; основних вимог до документів, що складаються під час та за результатами вказаної процедури; підстав і порядку оскарження постанов та інших рішень, що ухвалюються за результатами провадження у справах про адміністративні делікти;

Розділ IV «Виконання постанов про застосування адміністративних стягнень (заходів адміністративного впливу)» – норми, які визначають особливості виконавчого провадження щодо накладення різних видів адміністративних стягнень (заходів адміністративного впливу);

Розділ V «Прикінцеві та перехідні положення» – порядок набрання чинності цим Кодексом, а також внесення, у зв'язку з його прийняттям, відповідних змін і доповнень до інших Кодексів і законодавчих актів України.

2. Визначення адміністративного проступку, унормування видів адміністративних проступків

У проекті Концепції реформування кримінального законодавства України 2020 року, підготовленому Робочою групою з питань розвитку кримінального права Комісії з питань правової реформи, визначено, що концептуальною засадою законопроектної роботи є розрізнення юридичної природи злочинів та проступків і відмова від розуміння проступків як різновиду злочинів найменшої суспільної небезпечності. Проступок розуміється як таке протиправне діяння, яке не здатне заподіяти істотну шкоду особі, суспільству чи державі, тоді як злочин заподіює істотну, значну, тяжку або надзвичайно тяжку шкоду. Усі вказані види шкоди мають бути чітко дефінійовані в законодавстві, що створить належний законодавчий апарат критеріального розмежування проступку та злочину[32].

Найбільш дієвим підходом до розмежування адміністративних і кримінальних правопорушень є процес криміналізації діянь, що співставляє різні правопорушення й визначає їх юридичні склади. Доцільно виключити з переліку адміністративних проступків малозначні делікти кримінальної спрямованості з подальшим їх закріпленням у Кримінальному кодексі України (наприклад, адміністративні проступки, передбачені статтями 51, 89, 106-2, 173, 173-2, 183-1 КУпАП).

[32] Проект Концепції реформування кримінального законодавства України. URL: https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/08/25/povnyj-tekst-kontseptsiyi-reformuvannya-kk-ukrayiny.pdf

Важливо зважати на існування двох концепцій визнання діяння суспільно небезпечним чи суспільно шкідливим:

1) перша концепція базується на генетичних зв'язках адміністративного проступку та злочину (її представники виходять із природньої єдності відповідних діянь і принциповою відмінністю між ними визнають лише ступінь суспільної небезпеки);

2) друга концепція (шкідливість адміністративних проступків) як альтернатива першій (її мета – відмежування адміністративного проступку від злочину; із кримінально-правового простору виводиться величезний масив правопорушень)[33].

Законодавство європейських держав також свідчить про існування двох підходів у розмежуванні суспільно небезпечних діянь:

1) відокремлене право про адміністративні правопорушення (Франція, Нідерланди, Іспанія, Греція, Австрія, Польща, Чехія, Словаччина);

2) «широке» кримінальне право (Німеччина, Швейцарія, Італія, Португалія, Словенія, Сербія, Хорватія, Болгарія, Естонія).

Відокремлене право про адміністративні делікти характеризується такими ознаками:

1) на нього не поширюються положення кримінальних законів;

2) грошовий штраф є основним стягненням;

3) регулювання порядку накладення стягнень здійснюється загальними адміністративно-процедурними законами;

4) перелік обмежувальних заходів, які проводяться без санкції суду, є незначним.

Ознаками «широкого» кримінального права є:

1) поширення положень кримінальних законів;

2) поширення дії кримінально-процесуальних законів на відповідні провадження;

3) перелік обмежувальних заходів є більшим, ніж у попередній групі, але вони здійснюються лише на підставі санкції кримінального суду[34].

У новому кодифікованому акті про адміністративні проступки обов'язково має бути вирішена проблема уникнення дублювання в адміністративно-деліктному законодавстві ідей, засад і положень, які забезпечують ефективність кримінальної відповідальності[35].

У будь-якому випадку при відмежуванні адміністративних проступків від кримінальних правопорушень слід зважати на такі умовні критерії:

1) суспільна небезпека й суспільна шкода діяння;

2) об'єкти посягання;

3) караність;

4) об'єктивна й суб'єктивна сторони;

---

[33] Колпаков В. К. Правопорушення і проступок в адміністративно-деліктному праві: онтолого-гносеологічний вимір. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М Корецького НАН України, 2015. С. 23.

[34] Банчук О. А. Доповідь «Адміністративно-деліктне законодавство в європейських державах і пропозиції щодо його реформування в Україні». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 183.

[35] Миколенко О. І., Миколенко О. М. Особливості вдосконалення національного законодавства про адміністративну відповідальність. *Правова держава.* 2021. № 4. С. 55–57.

5) суб’єкт правопорушення;

6) наявність спеціального законодавства;

7) законодавче розмежування кримінальних та адміністративних санкцій за правопорушення;

8) існування окремих сфер правового регулювання (податки, дорожній рух, економічна конкуренція), які не потребують застосування тривалої процедури досудового розслідування, притаманної розслідуванню злочинів[36].

Юридичний склад адміністративного проступку передбачає оновлення законодавчого підходу до визначення його елементів: об’єкта, об’єктивної сторони, суб’єктів, суб’єктивної сторони. Сфера (коло суспільних відносин) публічного управління окреслює об’єкт адміністративного проступку. Використання категорії «публічне управління» означає виникнення відносин публічно-владної діяльності, що передбачають реалізацію суб’єктами владних повноважень владних управлінських функцій. Відповідно, це впливає на визначення меж протиправності діянь, що охоплюються поняттям адміністративного проступку.

Об’єктивна сторона адміністративного проступку нерозривно пов’язана зі сферою публічного управління, що потребує обов’язкового врахування різних видів протиправної поведінки та ступеню шкідливості при визначенні складів адміністративних проступків.

Критеріями унормування видів адміністративних проступків мають бути:

1) об’єкт проступку;

2) ступінь суспільної шкоди;

3) об’єктивна сторона проступку з урахуванням факультативних ознак;

4) форма вини.

До системи адміністративних проступків мають бути включені ті, об’єктом яких є суспільні відносини у сфері публічного управління, у тому числі що регулюються та охороняються нормами галузевого законодавства (фінансового, податкового, трудового, екологічного, земельного, містобудівного, інформаційного тощо) із подальшим їх вилученням із інших законодавчих актів.

3. Визначення суб’єктів відповідальності за вчинення адміністративних деліктів та їх вини

Суб’єктами вчинення адміністративних проступків можуть бути фізичні та юридичні особи. До спеціальних суб’єктів адміністративної відповідальності серед фізичних осіб необхідно віднести неповнолітніх, військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, а також посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Фізичні особи-підприємці мають нести адміністративну відповідальність за адміністративні проступки на умовах відповідальності фізичних осіб.

Однією з основних новел Кодексу України про адміністративні проступки має стати визнання юридичних осіб суб’єктами вчинення адміністративних деліктів.

---

[36] Муза О. В. Проблема визначення критеріїв розмежування злочинів та адміністративних проступків. *Юридична України*. 2017. № 9-10. С. 87.

Підхід, який наразі існує в КУпАП, заснований на адміністративній відповідальності посадових осіб юридичної особи, не відповідає принципу персональної відповідальності, рівності фізичних та юридичних осіб.

У законодавчих актах передбачені штрафні санкції та обмеження, що застосовуються до юридичних осіб за порушення встановлених вимог і правил, які фактично відображають зміст адміністративної відповідальності зазначених делінквентів.

Диспозиції та санкції норм чинного КУпАП, якими встановлюється адміністративна відповідальність за конкретні правопорушення, на відміну від законодавства щодо інших видів відповідальності, зокрема, цивільної, господарської, навіть кримінальної, не передбачають в якості суб'єкта такої відповідальності юридичну особу.

Юридичні особи до цього часу не визнаються такими суб'єктами, що притаманно традиції радянського законодавства, однак є анахронізмом, враховуючи умови економічного й суспільного розвитку сучасної України.

Подібна ситуація не відповідає і концептуальним основам чинної правової системи держави, згідно з якими юридичні й фізичні особи є повністю рівноправними суб'єктами у майже всіх галузях суспільних відносин. Окрім того, як вже зазначалося, передбачені в деяких законах «адміністративно-господарські» фінансові санкції, що застосовуються до юридичних осіб за недотримання або невиконання їх вимог, мають всі ознаки відповідальності за адміністративні проступки у вигляді штрафів.

Необхідність визнання юридичних осіб повноцінними суб'єктами адміністративної відповідальності обґрунтовується такими обставинами.

Юридичні особи визначаються як організації, що можуть від свого імені брати участь у правовідносинах, бути самостійним суб'єктом прав та обов'язків. Підприємства, установи та організації у відповідних правовідносинах представляють їх керівники або інші посадові особи, які постійно діють від імені та в інтересах таких юридичних осіб.

У переважній більшості випадків зазначене стосується й діянь, визнаних адміністративними деліктами, у разі, якщо вони вчиняються посадовими особами, що представляють та діють від імені юридичних осіб, із якими вони перебувають у трудових та / або службових відносинах. Внаслідок цього настання суспільно шкідливих, негативних наслідків, реальна шкода суспільним відносинам завдається через недотримання чи невиконання саме юридичною особою встановлених законом у різних галузях економічної діяльності або публічного управління правил та приписів.

Своєю чергою, порушення посадовими особами, які діють від імені юридичної особи, вимог закону внаслідок невиконання своїх службових обов'язків, є підставами для притягнення їх до відповідної матеріальної чи дисциплінарної відповідальності.

Водночас, акцентуючи на необхідності законодавчого визначення фізичних та юридичних осіб як основних суб'єктів відповідальності за вчинення адміністративних проступків, доречно, як виняток, передбачити в якості окремих

спеціальних суб'єктів адміністративних деліктів *посадових (службових) осіб, військовослужбовців і неповнолітніх*.

Так, суб'єктами адміністративно-деліктної відповідальності наряду з фізичними та юридичними особами в певних випадках можуть бути посадові (службові) особи органів державної влади та місцевого самоврядування, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Наприклад, це стосується осіб, зазначених у статтях 3, 45 Закону України «Про запобігання корупції»[37], статті 17 Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань»[38].

Зокрема, суб'єктами порушення обмежень щодо сумісництва, вимог фінансового контролю, вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, незаконного використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, інших порушень, пов'язаних із корупцією, за які передбачена адміністративна відповідальність, є саме посадові чи службові особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Наразі за «невжиття заходів щодо протидії корупції», передбачене статтею 172-9 чинного КУпАП, суб'єктом відповідальності є не лише посадова чи службова особа органу державної влади або місцевого самоврядування, а й посадова (службова) особа юридичної особи.

У даному випадку посадові (службові) особи не діють від імені та в інтересах юридичної особи, у результаті діяльності якої завдаються суспільно шкідливі наслідки певним правовідносинам. Внаслідок цього підстави для притягнення посадової (службової) особи до відповідальності не обумовлені її перебуванням у трудових та службових відносинах із конкретною юридичною особою, від імені та в інтересах якої вона діє.

Суспільно шкідливі наслідки встановленому порядку публічного управління завдаються не юридичною особою або посадовою особою, що представляє юридичну особу, а в результаті невиконання чи неналежного виконання передбачених законом обов'язків окремими посадовими (службовими) особами, уповноваженими на здійснення функцій держави або місцевого самоврядування. Насамперед, такі обов'язки пов'язані з необхідністю протидії корупційним правопорушенням, проте зазначені особи порушують встановлені антикорупційні обмеження, не дотримуються визначених законом вимог щодо запобігання корупційним проявам, забезпечення належного контролю за дотримання законодавства у цій сфері.

У такому контексті вказані дії не можуть розглядатися й як порушення посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суб'єктивних прав (політичних, громадянських, соціальних, економічних) фізичних чи юридичних осіб, що реалізуються в

[37] Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text

[38] Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань: Закон України від 03.11.2015 р. № 743-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/743-19#Text

публічно-правовій сфері, наприклад, виборчих прав, прав на підприємницьку діяльність, на працю, на житло, на медичну допомогу тощо.

Безпосередніми суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути посадові особи (службові особи) у разі вчинення деяких інших діянь, що порушують порядок управління в різних сферах публічної діяльності та публічної служби, і які тягнуть за собою накладення адміністративних стягнень.

Наприклад, це стосується незаконного використання посадовими особами органів державної влади й місцевого самоврядування найменування та ознак належності до Національної поліції України, Бюро економічної безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України (правопорушення, передбачене статтею 184-3 чинного КУпАП), або невиконання вищеназваними посадовими особами законних вимог посадових осіб вказаних державних органів (згідно зі статтею 185-13 чинного КУпАП).

Слід також акцентувати на тому, що за своєю об'єктивною стороною та спричиненими наслідками подібні дії не можуть вважатися суспільно небезпечними діяннями й через це класифікуватися як кримінальні правопорушення (кримінальні проступки).

Відповідальність суб'єктів владних повноважень у разі порушення ними прав та інтересів фізичних чи юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин вирішується адміністративними судами в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. У такому разі публічно-правовій спір, що виникає в результаті оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень під час здійснення ними публічно-владних управлінських функцій, є предметом розгляду адміністративних судів.

Підставою для виділення військовослужбовців в окрему категорію суб'єктів адміністративно-деліктної відповідальності є їхній спеціальний правовий статус, закріплений у Дисциплінарному та інших статутах Збройних Сил України.

Зазначені Статути, інші спеціальні законодавчі акти досить ретельно регламентують порядок проходження військової служби та бойової діяльності, навчання, виховання, повсякденне життя військовослужбовців, визначають відповідні права та обов'язки останніх. Це істотно відрізняє їх положення від інших суб'єктів правових відносин та обумовлює певні особливості щодо притягнення до відповідальності.

На визначення військовослужбовців як окремих суб'єктів адміністративної відповідальності впливає й наявність низки військових адміністративних проступків, пов'язаних із порушенням порядку несення військової служби. Необхідність встановлення саме адміністративної відповідальності за такі проступки викликана тим, що за своєю об'єктивною стороною й наслідками вони не мають ознак суспільно небезпечного діяння, тому не можуть визнаватися кримінальними правопорушеннями.

Крім того, особливої актуальності питання щодо спеціального статусу військовослужбовців в адміністративно-деліктному праві набуває під час воєнного стану та відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України.

Відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини від 20.11.1989[39], Мінімальних стандартних правил ООН, що стосуються відправлення правосуддя щодо неповнолітніх («Пекінські правила»)[40], Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй для попередження злочинності серед неповнолітніх («Ер-Ріядські керівні принципи»)[41], прийнятих Генеральною Асамблеєю ООН, відповідно, 29.11.1985 та 14.12.1990, інших міжнародно-правових актів обов'язковим визначальним принципом будь-якого провадження щодо неповнолітніх є його максимальна спеціалізація, яка зумовлена необхідністю найповнішого врахування вікових та психологічних особливостей розвитку неповнолітнього, безумовним пріоритетом моральних, гуманних стандартів ставлення до його особистості.

Особливо актуальним дотримання таких критеріїв стає у процесі притягнення неповнолітніх до відповідальності, призначення покарання, застосування до них інших санкцій за правопорушення, зокрема за адміністративні проступки.

З огляду на викладене, вбачається цілком логічним і доцільним виділення неповнолітніх в якості спеціальних суб'єктів адміністративної відповідальності, провадження щодо яких повинно мати певні, притаманні лише цій категорії осіб, особливості.

Слід зазначити, що закладена в чинному КУпАП концепція визначення вини через психічне ставлення до діяння та його наслідків, придатна *виключно* до фізичних осіб. При визначенні вини юридичної особи слід враховувати існування різних організаційно-правових форм юридичної особи, спосіб прийняття рішень та вчинення дій або допущення бездіяльності органами управління юридичної особи.

Цілком природно, що для кваліфікації протиправних діянь юридичної особи не потрібно з'ясовувати й оцінювати її «психічний стан». У новому адміністративному деліктному законодавстві необхідно передбачити концепцію об'єктивного ставлення у вину (концепцію «об'єктивного зобов'язання»), згідно з якою юридична особа буде визнаватися винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо буде доведено сам факт вчинення посадовими особами, що представляють юридичну особу та діють від її імені та в її інтересах, проступку або допущення ними протиправної бездіяльності.

У новому кодифікованому акті *має бути* закріплено принцип / презумпцію невинуватості у справах про адміністративні проступки відповідно до конституційних вимог та європейських стандартів юридичної відповідальності. Обов'язок доведення вини порушника у справах про адміністративні проступки слід повністю покласти на суб'єкта розгляду й вирішення справи, а не на суб'єкта відповідальності. Такі висновки, зокрема сформульовані у рішеннях

---

[39] Конвенція про права дитини: Міжнародний документ від 20.11.1989 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text.

[40] Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються відправлення правосуддя стосовно неповнолітніх (Пекінські правила) 1985 р. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_211

[41] Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй для попередження злочинності серед неповнолітніх (Ер-Ріядські керівні принципи) від 14.12.1990 р. № 45/112. URL: https://ips.ligazakon.net/document/MU90377

Європейського Суду з прав людини (справи *«Аллене Де Рібемон проти Франції»*, *«Маліга проти Франції»*).

4. Оптимізація органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та притягати до адміністративної до відповідальності

Процес оновлення та оптимізації системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та притягувати до адміністративної відповідальності, має ґрунтуватися на таких ключових положеннях, що відображають приналежні лише адміністративному провадженню властивості.

Відповідно до визначення, яке міститься в Законі України «Про адміністративну процедуру»[42], адміністративне провадження розглядається як сукупність суто процедурних дій, що вчиняються адміністративним органом (або органом публічного адміністрування), та прийнятих процедурних рішень із розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, у необхідних випадках, виконанням адміністративного акта. Внаслідок цього адміністративна процедура як передбачений Законом порядок розгляду й вирішення справи становить структурну та смислову основу всього провадження щодо адміністративних деліктів.

Адміністративна процедура та інші складові компоненти наведеного поняття повністю охоплюють і збігаються із завданням та порядком провадження у справах про адміністративні проступки, процесом притягнення до адміністративної відповідальності за їх вчинення.

Відповідно, предмет правового регулювання законодавства про адміністративну відповідальність стосується публічно-правових відносин органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які уповноважені законом здійснювати функції публічної адміністрації, із фізичними та юридичними особами щодо розгляду й вирішення справ про адміністративні проступки шляхом прийняття та виконання адміністративних актів (постанов).

Таким чином, мова йде про сукупність установлених законом процедурних дій щодо розгляду й вирішення кожної справи про адміністративний проступок уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, наділеними функціями публічного адміністрування, згідно з визначеною предметною компетенцією (підвідомчістю). Це, зокрема, можуть бути центральні органи виконавчої влади, що реалізують державну політику в різних сферах державного управління, у тому числі з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства в окремих галузях.

Відповідно до засад публічності (офіційності) вказаного провадження підставами для його початку є, передусім, ініціатива органу публічного адміністрування, наприклад, у порядку здійснення ним інспекційних (контрольних, наглядових) повноважень.

---

[42] Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text

Визначальною ознакою справ про адміністративні проступки, яка впливає на мету та особливості застосування адміністративних процедур під час їх вирішення, є необхідність дослідження обставин виявлених порушень і застосування за їх вчинення санкцій у виді передбачених законом заходів впливу (адміністративних стягнень). Як наслідок, провадження в цих справах включає можливість застосування певних примусових заходів його забезпечення, обов'язковість складання протоколів, у яких фіксуються обставини вчинених деліктів, особливий порядок їх розгляду, оскарження, набрання чинності та виконання прийнятих у них рішень (постанов), наявність інших відмінностей від процедур, характерних для проваджень в інших галузях законодавства.

Відносини щодо притягнення до відповідальності за адміністративні проступки стосуються сфери публічного адміністрування. Як наслідок, такі відносини обумовлюють особливий характер адміністративних процедур, що використовуються під час провадження у справах про адміністративні проступки, у тому числі застосування спеціальних адміністративних санкцій до порушників.

Тобто рішення про притягнення до адміністративної відповідальності, що мають прийматися у цих справах уповноваженими на те органами, мають виключно публічно-владний управлінський характер, є однією із форм реалізації цими органами своєї основної конститутивної функції публічного управління (адміністрування).

Враховуючи викладене, цілком логічно констатувати, що справи про адміністративні проступки мають бути підвідомчі лише органам публічного управління (адміністрації). Відповідно, суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності в новому Кодексі України про адміністративні проступки необхідно визначити центральні або інші органи виконавчої влади згідно з їх галузевою спеціалізацією, виконавчі органи місцевого самоврядування, інші адміністративні органи.

Усі інші заклади та їх працівники, а також громадські організації, громадські об'єднання та їх представники не можуть бути суб'єктами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні проступки та застосовувати адміністративні стягнення.

Крім того, з огляду на вищезазначене, суди (судді) також мають бути виключені з переліку органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та безпосередньо застосовувати заходи адміністративного впливу, оскільки в будь-якому випадку суд не є органом публічного управління (адміністрації).

Суд є органом, покликаним здійснювати правосуддя у формі розгляду й вирішення у встановленому законом процесуальному порядку цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних та інших категорій справ.

При цьому завданням адміністративного судочинства відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України[43] є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з

[43] Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text

метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

При цьому особа, яка вважає, що порушено її права, свободи та інтереси, звертається до суду із позовом на їх захист, у якому оскаржує відповідні рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень.

Тобто адміністративним судом розглядаються адміністративні справи, в основі яких – переданий на його вирішення публічно-правовий спір, що виник у зв'язку з виконанням, неналежним виконанням або невиконанням однією із сторін, що здійснює публічно-владні управлінські функції, зазначених функцій.

У цьому контексті варто зазначити, що рішення, за яким особа, що вчинила адміністративний проступок, притягується до відповідальності та до неї застосовуються адміністративні санкції, є одним із різновидів реалізації органами публічного адміністрування своїх публічно-владних управлінських функцій. У зв'язку з цим указані рішення можуть бути оскаржені суб'єктами притягнення до відповідальності в судовому порядку.

У такому разі публічно-правовий спір, що виникає в результаті оскарження зацікавленою стороною рішення органу публічного управління про накладення адміністративних стягнень або застосування інших заходів адміністративного впливу, вирішується в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України.

Тому стає нагальним завдання щодо зміни підвідомчості деяких справ, які наразі розглядаються судами згідно з вимогами чинного КУпАП. Наприклад, це може стосуватися адміністративних деліктів, пов'язаних із корупцією, вчинених посадовими (службовими) особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про що згадувалося вище. Справи про такі адміністративні проступки повинні розглядатися не суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів, як це на даний час передбачено статтею 221 КУпАП, а Національним агентством з питань запобігання корупції. Наразі посадові особи цього відомства згідно з положеннями частини першої статті 255 КУпАП мають право лише складати протоколи про такі порушення.

Водночас, здійснюючи реформу адміністративно-деліктного законодавства, вкрай актуальною і доцільною залишається необхідність переведення частини адміністративних правопорушень, які згідно з чинним законодавством підвідомчі суду (суддям), у категорію кримінальних проступків.

5. Оновлення переліку адміністративних стягнень

Адміністративно-правові санкції за вчинення адміністративних проступків повинні виконувати превентивну роль щодо порушення встановлених вимог і правил публічного управління. Враховуючи, що притягнення до адміністративної відповідальності не тягне за собою судимості, новий підхід до визначення розміру адміністративно-правових санкцій повинен засновуватися на невигідності для особи притягнення її до адміністративної відповідальності.

У зв'язку з цим перегляд системи адміністративних стягнень повинен передбачати:

1) вилучення таких заходів адміністративної відповідальності, як оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, конфіскацію, позбавлення права обіймати певні посади, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті – як таких, що тяжіють до кримінальних покарань. Про невизначеність умов застосування адміністративного арешту до особи, яка вчинила адміністративний проступок, у своєму рішенні у справі «Швидка проти України» (заява № 17888/12) зазначив ЄСПЛ. Зокрема, Суд визнав застосування адміністративного стягнення у найбільш суворій формі [адміністративного арешту] непропорційним переслідуваній меті й наголосив на важливості дотримання судами принципу юридичної визначеності, тобто наявності в національному законодавстві чітко сформульованих умов, за яких здійснюється позбавлення свободи при розгляді справ з питань застосування адміністративного стягнення у вигляді арешту[44];

2) зміну підходів до обрахунку розмірів штрафів у частині запровадження нової грошової вимірювальної одиниці, прирівняної до відповідних соціальних стандартів (мінімальна заробітна плата або прожитковий мінімум для працездатних осіб), що встановлюються в Законі про Державний бюджет; скорочення різниці між нижчою та вищою межами штрафу в рамках кожної окремої санкції; збільшення розмірів штрафу для юридичних осіб порівняно з їх розмірами, що застосовуватимуться до фізичних осіб;

3) скасування заходів впливу, що застосовуються за вчинення адміністративних проступків до неповнолітніх у віці від шістнадцяти до вісімнадцяти років (зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання), залишивши при цьому чинну норму КУпАП про те, що в разі відсутності самостійного заробітку у зазначених делінквентів, штраф стягується з батьків або осіб, які їх замінюють.

Оновлений перелік адміністративних стягнень передбачатиме застосування таких заходів адміністративної відповідальності:

1) попередження;

2) штраф;

3) позбавлення спеціального права (права керування транспортними засобами, права полювання);

4) позбавлення права займатися певною діяльністю;

5) суспільно корисні роботи (безоплатні або оплатні; вид визначає орган місцевого самоврядування).

Окремі види адміністративно-господарських санкцій слід включити до переліку заходів впливу, що можуть додатково застосовуватися до юридичних осіб:

[44] Рішення ЄСПЛ у справі «Швидка проти України» (заява № 17888/12). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a40#Text

1) зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;

2) анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;

3) обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;

4) ліквідація суб'єкта господарювання.

6. Удосконалення адміністративно-деліктної процедури

Провадження у справах про адміністративні проступки потребує удосконалення процедурних норм з огляду на їх невідповідність сучасним ідеям адміністративного права та публічного управління, правовому статусу приватної особи у відносинах з органами публічної адміністрації, європейським стандартам урядування та справедливого судочинства.

Комітет Міністрів Ради Європи 13 лютого 1991 року ухвалив Рекомендацію № R (91) 1, в якій закріплено вісім принципів застосування адміністративних санкцій адміністративними органами, зокрема:

1) застосування адміністративних санкцій має відповідати закону;

2) жодна адміністративна санкція не може бути застосована за діяння, яке на момент його вчинення не було поведінкою, що суперечить чинним нормам;

3) особі надається перевага у випадку, якщо після вчинення дії набрали чинності менш каральні норми;

4) особа не може бути піддана відповідальності двічі за порушення одних і тих же норм;

5) адміністративні органи повинні вчиняти дії у розумний строк;

6) будь-яка процедура, яка може призвести до накладення адміністративного стягнення, яка була розпочата щодо особи, має призвести до рішення;

7) при застосуванні адміністративних санкцій, окрім сформульованих у Резолюції (77) 31 [про захист особи відносно актів адміністративних органів] принципів справедливої адміністративної процедури, слід керуватися такими особливими принципами:

i) особа, стосовно якої розглядається можливість застосування адміністративної санкції, попередньо інформується щодо фактів, які їй ставляться у вину;

ii) вона має достатньо часу для підготовки свого захисту залежно від складності справи й суворості санкцій, що можуть бути застосовані;

iii) вона або її представник інформується стосовно характеру доказів у справі, зібраних проти неї;

iv) вона має можливість висловити свою думку перед оголошенням рішення про санкцію;

v) адміністративний акт про застосування санкцій містить мотиви, на яких він ґрунтується;

vi) обов'язок доказування покладається на адміністративний орган;

8) адміністративний акт про застосування санкції підлягає щонайменше перевірці на законність незалежним і неупередженим юрисдикційним органом, створеним на підставі закону[45].

Додатковим джерелом «м'якого» права у сфері здійснення адміністративної процедури є Резолюція (77) 31, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року «Про захист особи відносно актів адміністративних органів», в якій викладено принципи належного урядування:

1) право бути почутим;

2) право на доступ до інформації;

3) право на представництво й допомогу;

4) викладення причин[46].

17 лютого 2022 року прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру», дія якого частково поширюватиметься на адміністративно-деліктні відносини, участь в яких беруть адміністративні органи, та які виникають не під час судового провадження. За таких умов застосовуватиметься положення частини другої статті 3 цього Закону, відповідно до якого законом можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ, при цьому такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначені цим Законом.

З огляду на викладене, у процедурі провадження у справах про адміністративні проступки існує доцільність таких змін, що дозволить забезпечити формування єдиної управлінської практики у сфері відносин адміністративної процедури:

1) розгляд та вирішення справ про адміністративні проступки слід віднести до компетенції суб'єктів владних повноважень та їх посадових осіб (адміністративних органів); доцільно припинити функціонування адміністративних комісій, а також передати функції виконавчих комітетів місцевих рад їх посадовим особам;

2) збільшення строків провадження у справах про адміністративні проступки – не менш як шість місяців.

3) оновлення прав та обов'язків учасників провадження з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру»;

4) визначення переліку осіб, які не можуть бути допитані як свідки;

5) детальне врегулювання питань огляду та зберігання доказів, імплементація принципів доказування в адміністративне деліктне провадження (належність доказів, допустимість доказів, достовірність доказів, достатність доказів, звільнення від доказування);

6) розширення приводів відкриття провадження у справі про адміністративний проступок (за повідомленням громадських об'єднань або заінтересованих осіб);

---

[45] Recommendation No R (91) 1 of the Committee of Ministers of CE on administrative sanctions. URL: https://rm.coe.int/16804fc94c

[46] Про захист особи відносно актів адміністративних органів. Резолюція (77) 31, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року. URL: https://rm.coe.int/16804dec56

7) узгодження вимог до протоколу про адміністративний проступок та рішення про накладення адміністративного стягнення з вимогами, що передбачені Законом України «Про адміністративну процедуру» в частині оформлення адміністративних актів;

8) закріплення можливості учасникам провадження у справі про адміністративний проступок брати участь під час розгляду справи в режимі відеоконференції;

9) запровадження можливості розгляду й вирішення справи про адміністративний проступок без повідомлення та (або) виклику учасників справи на підставі матеріалів справи у визначених законом випадках (письмове провадження);

10) визначення видів витрат, пов'язаних зі здійсненням провадження у справі про адміністративний проступок, та порядку їх розподілу;

11) запровадження обов'язкової фіксації розгляду справи про адміністративний проступок;

12) передбачити право адміністративних органів накладати процедурний штраф за зловживання правами учасників провадження у справі про адміністративний проступок;

13) законодавче забезпечення можливості застосування інформаційно-комунікаційних засобів під час адміністративного провадження.

7. Механізм оскарження й виконання рішень про притягнення до адміністративної відповідальності згідно з міжнародно-правовими стандартами та практикою Європейського Суду з прав людини

Механізм реалізації права на судовий захист є однією з конституційних гарантій реалізації прав та свобод людини і громадянина, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя. Судове оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень потребує врахування змін до Конституції України 2016 року та процесуального регулювання відправлення судочинства.

Неодмінною складовою побудови ефективного механізму оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень є врахування практики ЄСПЛ. У справі *«Гурепка проти України»* від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00) Суд вказав, що «… будь-які обмеження, що їх містить національне законодавство стосовно права на перегляд, мають за аналогією із правом доступу до суду, що його втілено в п. 1 ст. 6 Конвенції, переслідувати правомірну (легітимну) мету й не завдавати шкоди самій сутності такого права»[47] (аналогічні позиції викладено в рішеннях «*Корнєв і Карпенко проти України*», *«Плахов проти України», «Христов проти України», «Перетяка і Шереметьєв проти України»*).

Судовий порядок оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень має залишитися двоінстанційним. У цьому зв'язку ЄСПЛ зауважив, що відповідно до пункту 1 статті 6 Конвенції, якщо апеляційне оскарження існує в національному правовому порядку, держава зобов'язана забезпечити особам під час розгляду справи в апеляційних судах в межах юрисдикції таких судів

[47] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_565#Text

додержання основоположних гарантій, передбачених статтею 6 Конвенції, з урахуванням особливостей апеляційного провадження, а також має братися до уваги процесуальна єдність судового провадження в національному правовому порядку й роль у ньому апеляційного суду (справа *«Подбіельські та ППУ Полпуре проти Польщі», заява № 39199/98*[48]).

Касаційне оскарження рішень адміністративних судів у справах про притягнення до адміністративної відповідальності передбачає існування касаційних фільтрів, які є достатніми для регулювання даного питання. Конституційний Суд України у справі № 3-173/2018 від 21 липня 2021 року вказав на те, що встановлення в національному праві права на касаційне оскарження рішення суду не визнається обов'язковим. Вирішення цих питань належить до сфери внутрішнього регулювання кожної держави, яка має право це унормувати на власний розсуд, керуючись доктриною «простору обдумування» [a margin of appreciation][49].

ЄСПЛ неодноразово звертав увагу, що право на суд, одним із аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним; воно може бути обмеженим, особливо щодо умов прийнятності скарги. Однак право доступу до суду не може бути обмежене таким чином або такою мірою, що буде порушена сама його сутність. Ці обмеження повинні мати законну мету й бути пропорційними між використаними засобами та досягнутими цілями (рішення у справах *«Guérin v. France», «Golder v. the United Kingdom»)*.

У рішеннях ЄСПЛ містяться правові позиції, що стосуються кримінального провадження, які можуть бути використані й у адміністративному деліктному провадженні з огляду на суворість покарання[50]. Так, у справі *«Енгель та інші проти Нідерландів»* зазначено, що санкції, які передбачають позбавлення волі особи, є кримінальними[51].

На подібні справи поширюється стаття 2 Протоколу № 7 Конвенції, відповідно до якої кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного йому вироку.

У таких справах право особи на оскарження має бути гарантоване обов'язково. У справі *«Штефанек проти Чеської Республіки»* Суд наголосив, що «хоча покладання на адміністративні органи влади функції розслідування й покарання за правопорушення не суперечить положенням Конвенції, особа, якій висунуто такі обвинувачення, повинна, у зв'язку з ухваленим не на її користь рішенням, мати можливість звернутися до органу, здатного перевірити законність рішення з дотриманням процесуальних гарантій статті 6 (Конвенції)»[52].

---

[48] URL: https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-69911& filename=001-69911.pdf&TID=soudeazyxk

[49] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text

[50] URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_d28#Text

[51] URL: https://hudoc.echr.coe.int/tur#{%22itemid%22:[%22001-57479%22]}

[52] URL: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22%C5%A0tefanec%20v.%20the%20Czech%20Republic%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-161606%22]}

Закріплення юрисдикції щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні проступки виключно за адміністративними органами передбачає застосування порядку оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень, встановленого Законом України «Про адміністративну процедуру» в межах процедури адміністративного оскарження, та судового способу оскарження в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України (стаття 286 цього Кодексу).

У межах процедури адміністративного оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень доцільно переглянути окремі положення Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – Закон), що застосовуватимуться під час провадження у справі про адміністративний проступок, а саме:

1) закріпити право подавати лише індивідуальні скарги на рішення про накладення адміністративного стягнення;

2) виключити зі складу суб'єктів розгляду скарги комісії з розгляду скарг (частина друга статті 79 Закону), оскільки такі комісії не можуть бути наділені адміністративними юрисдикційними повноваженнями;

3) скоротити строк подання скарги до десяти робочих днів (абзац перший частини першої статті 80 Закону);

4) закріпити право суб'єкта розгляду скарги прийняти одне з таких рішень: а) скасувати повністю або частково рішення про накладення адміністративного стягнення або зобов'язати повторно розглянути справу, або самостійно прийняти нове рішення; б) залишити рішення про накладення адміністративного стягнення без змін, а скаргу – без задоволення.

Рішення про накладення адміністративного стягнення відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» належить до видів адміністративних актів. У цьому контексті Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2004)20 щодо судового розгляду адміністративних актів визначила принципи такого контролю за публічно-владною діяльністю адміністративних актів:

1) обсяг судового розгляду: а) усі адміністративні акти підлягають судовому розгляду; б) судовий орган повинен мати можливість розглядати будь-яке порушення закону, включаючи відсутність компетенції, процедурну невідповідність та зловживання владою;

2) доступ до судового розгляду, який передбачає: а) судовий розгляд має бути доступним принаймні для фізичних та юридичних осіб щодо адміністративних актів, які безпосередньо зачіпають їхні права чи інтереси; б) від фізичних та юридичних осіб можуть вимагати використання всіх засобів правового захисту, передбачених національним законодавством, перш ніж звернутись до судового розгляду. Тривалість процедури звернення до таких засобів не повинна бути надмірною; в) фізичним та юридичним особам має бути надано розумний період часу для початку судового розгляду; г) вартість доступу до судового розгляду не повинна бути такою, яка перешкоджає подачі заявок;

3) незалежний і неупереджений суд;

4) право на справедливий судовий розгляд;

5) ефективність судового розгляду, що передбачає такі положення: а) якщо суд визнає, що адміністративний акт є незаконним, він повинен мати повноваження, необхідні для того, щоб виправити ситуацію, щоб вона відповідала закону; б) судовий орган також повинен мати юрисдикцію для присудження судових витрат і компенсації у відповідних випадках; в) необхідні повноваження для забезпечення ефективного виконання рішення судового органу мають бути доступні відповідно до Рекомендації Rec(2003)16 [щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права]; г) судовий орган повинен бути компетентним надавати тимчасові заходи захисту до завершення розгляду справи[53].

При виконанні рішення про накладення адміністративного стягнення у виді штрафу обов'язково має бути передбачена процедура заміни сплати штрафу на такий вид адміністративного стягнення як суспільно корисні роботи у випадку відсутності у делінквента грошових коштів або майна.

8. Етапи реформування законодавства про адміністративну відповідальність

Реформування законодавства про адміністративну відповідальність має відбуватися упродовж п'яти основних, логічно та інституційно взаємозалежних і взаємопов'язаних між собою етапів.

Перший етап стосується аналізу чинного адміністративно-деліктного законодавства, його наявних проблем, колізій та прогалин. Метою такого аналізу є встановлення неузгодженостей норм цього законодавства і практики його застосування із сучасним рівнем соціально-політичного та правового розвитку України, виявлення тих його положень, які не відповідають стандартам та критеріям законодавства про адміністративні проступки держав-членів Європейського Союзу.

Результатом цього має бути формування основних напрямів реформування законодавства про адміністративні проступки, викладених у такому програмному документі державної правової політики, прийнятому Верховною Радою України, як Стратегія реформування законодавства про адміністративну відповідальність.

Другий етап присвячується підготовці проекту нового Кодексу України про адміністративні проступки, в якому повинні знайти своє втілення всі вищезазначені новітні тенденції, принципи, вимоги щодо сучасного стану адміністративно-деліктного законодавства.

На цьому ж етапі має здійснюватися повномасштабна підготовка змін і доповнень до положень законодавчих актів, які безпосередньо пов'язані з Кодексом України про адміністративні проступки. Насамперед, мова йде про підготовку законопроектів про внесення змін до: Кримінального кодексу України щодо кримінальних проступків, перелік яких, підстави та порядок притягнення до відповідальності мають узгоджуватися з адміністративними проступками; Кримінального процесуального кодексу України та Кримінально-виконавчого кодексу України, пов'язаних зі змінами до Кримінального кодексу

[53] URL: https://minjust.gov.ua/files/general/2022/02/02/20220202174542-42.docx

України, що стосуються особливостей досудового розслідування й судового розгляду справ про кримінальні проступки, а також виконання судових рішень у таких справах; Кодексу адміністративного судочинства України, які стосуються здійснення розгляду адміністративних справ, в яких оскаржуються рішення органу публічного управління про накладення адміністративних стягнень або застосування інших заходів адміністративного впливу.

Окрім того, підлягають підготовці законопроекти про внесення змін до норм окремих законів України. Зокрема, до законів України «Про адміністративну процедуру», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про виконавче провадження» та деяких інших.

Відповідно, метою *третього етапу* є розгляд та ухвалення Верховною Радою України Кодексу України про адміністративні проступки, а також законів про внесення названих змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про адміністративну процедуру», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про виконавче провадження» та інших.

Актуальним на цьому етапі вбачається системний аналіз ризиків та проблем, що можуть виникати у зв’язку із прийняттям і застосування вказаних законодавчих актів.

Особливістю цього етапу є також виконання передбачених у вищеназваних законах доручень Кабінету Міністрів України, міністерствам, іншим центральним органами виконавчої влади щодо прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації цих законів, а також щодо приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність із вимогами зазначених законів.

На *четвертому етапі* здійснюється імплементація або впровадження у правозастосовну діяльність уповноважених державних органів положень Кодексу України про адміністративні проступки, а також законів про внесення змін до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про адміністративну процедуру», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про виконавче провадження», інших законів.

Те саме стосується нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, прийнятих на виконання цих законів, або з метою приведення їх положень у відповідність із вимогами перелічених законів.

Змістом та основною спрямованістю *п’ятого етапу* є проведення постійного системного моніторингу ефективності впровадження норм Кодексу України про адміністративні проступки та інших зазначених вище законодавчих актів, що відносяться до сфери відповідальності за адміністративні проступки.

Як наслідок, вкрай важливе значення має своєчасна підготовка та прийняття необхідних змін і доповнень до цього Кодексу та інших законів з метою усунення та виправлення виявлених суперечностей, прогалин, вирішення інших проблем, які виникатимуть під час їх застосування.

ІІІ. Висновки та пропозиції

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що згідно з позицією щодо сутності та правової природи закладеного ще в радянські часи інституту відповідальності за адміністративні проступки останні розглядаються, передусім, як діяння, що порушують встановлені державою заборони, за вчинення яких мають застосовуватися жорсткі санкції. Подібний концептуальний погляд залишається пріоритетним і після 1991 року.

Це, своєю чергою, впливає на загальну спрямованість розвитку законодавства у вказаній сфері, яка проявляється у постійному встановленні все нових заборон і кількісному збільшенні суб'єктів адміністративної юрисдикції.

У законотворчій діяльності, незважаючи на поодинокі спроби реформування адміністративно-деліктного законодавства, продовжується стійка тенденція до акцентування на максимальне збільшення обсягів відповідальності та санкцій за вчинення адміністративних правопорушень. Застосування адміністративної репресії залишається основним засобом запобігання та протидії вищевказаним порушенням, створення у такий спосіб відповідних стимулів для дотримання вимог законодавства, що регламентує суспільні відносини в окремих галузях публічного управління.

Переважна більшість законопроектів, що розглядаються, та законів, які вже ухвалено, передбачають постійне посилення такої відповідальності шляхом встановлення нових діянь, за вчинення яких пропонується застосовувати адміністративні санкції, або суттєвого, іноді в десятки – сотні разів, підвищення розмірів штрафів чи інших видів стягнень, передбачених санкціями відповідних норм.

Водночас таке посилення не обґрунтовується навіть положеннями чинного КУпАП щодо загальних критеріїв як накладення адміністративних стягнень, так і запровадження нових порушень, віднесення певних діянь до адміністративних деліктів і встановлення за їх вчинення відповідальності. Більш того, зазначений наголос на посилення адміністративної репресії не узгоджується з існуючими міжнародними та європейськими стандартами й вимогами щодо адміністративної відповідальності.

Замість єдиного системного підходу, удосконалення законодавства здійснюється шляхом внесення окремих численних змін і доповнень до чинного КУпАП, часто без їх належного узгодження з відповідними положеннями інших законів.

Науковцями та юристами-практиками відмічається застарілий характер багатьох норм чинного КУпАП, їх невідповідність сучасним суспільним потребам в адміністративно-деліктній сфері.

Сьогодні існує значна кількість інших нормативно-правових актів, які окрім та одночасно з названим Кодексом визначають адміністративні порушення (делікти) та встановлюють за них відповідальність, а також актів окремих галузей законодавства, які регламентують реалізацію адміністративної відповідальності на відмінних від норм КУпАП засадах. У порушення вимог пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, згідно з якими діяння,

які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України, адміністративна відповідальність передбачається навіть у деяких підзаконних нормативно-правових актах.

В окремих галузевих законах, які регулюють питання господарської діяльності, а також у Господарському кодексі України передбачено можливість застосування до суб'єктів господарювання за порушення їх керівниками вимог законів так званих «адміністративно-господарських санкцій». Останні за своїми юридичними ознаками фактично є різновидом такого адміністративного стягнення як штраф, що застосовується органами публічного управління за вчинення адміністративних деліктів. У таких випадках за вчинення тотожних за своєю об'єктивною стороною й суспільно шкідливими наслідками діянь можуть застосовуватися різні адміністративні стягнення, що може, серед іншого, розглядатися як ознаки правового свавілля.

Незважаючи на це, в Україні наразі відсутній єдиний законодавчий акт, який би комплексно й системно регулював усі суспільні відносини, що виникають у сфері відповідальності за порушення адміністративного законодавства, а також відповідав би викликам і потребам суспільного розвитку, численним змінам, що відбулися в законодавстві та правовій системі України після прийняття у 1984 році чинного Кодексу.

Внаслідок ситуації, що склалася, чинне законодавство про адміністративні правопорушення не гарантує такі основні, фундаментальні принципи будь-якої правової системи, як її стабільність і передбачуваність. Крім того, не може бути досягнуто мети належного забезпечення прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ та організацій, додержання основоположних вимог Конституції України й міжнародно-правових документів у галузі адміністративно-деліктного законодавства.

З огляду на викладене, вкрай важливим на даний час є розроблення та прийняття такого програмного документу правової політики держави, як Стратегія реформування законодавства про адміністративну відповідальність, в якому були б викладені основні напрями реформування законодавства про адміністративні проступки.

Водночас, найбільш актуальним завданням є невідкладна підготовка та ухвалення нового Кодексу України про адміністративні проступки як єдиного законодавчого акта у сфері адміністративно-деліктного законодавства, який би комплексно та системно визначав такі діяння та встановлював відповідальність за їх вчинення. У цьому Кодексі повинні втілюватися всі вищезазначені тенденції, принципи, вимоги, знайти вирішення нагальні потреби щодо сучасного стану адміністративно-деліктного законодавства.

Кодекс України про адміністративні проступки має узгоджуватися з існуючими міжнародними критеріями й відповідати завданням адаптації законодавства України до стандартів і вимог законодавства Європейського Союзу у цій сфері.

Крім того, у чинному законодавстві України має бути закріплений беззастережний пріоритет загальних положень вказаного Кодексу над усіма іншими нормативно-правовими актами щодо адміністративної відповідальності.

Концептуальним має бути підхід, що передбачає чіткий розподіл видів юридичної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних зі сферою публічного управління: якщо відповідний склад проступку не передбачений кодифікованим актом про адміністративні проступки, у такому разі повинна наступати кримінальна, цивільно-правова або дисциплінарна відповідальність.

Окрім того, Кодекс повинен містити обов'язкові положення щодо: унормування та інклюзивного визначення усіх видів адміністративних деліктів як самостійної, окремої категорії правопорушень та їх відмежування від кримінальних проступків; визначення суб'єктів відповідальності за вчинення адміністративних проступків; визначення в якості суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки та притягувати до відповідальності за їх вчинення, виключно органів виконавчої влади (публічного управління); закріплення принципу презумпції невинуватості особи в адміністративному провадженні; оновлення переліку адміністративних стягнень; удосконалення адміністративно-деліктної процедури, у тому числі з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративну процедуру» тощо.

Упровадження положень Кодексу України про адміністративні проступки передбачає підготовку та одночасне прийняття законів про внесення змін та доповнень до інших законодавчих актів, які безпосередньо з ним пов'язані. Насамперед, до Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про адміністративну процедуру», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про виконавче провадження» та деяких інших нормативно-правових актів.

Успішного результату впровадження нового адміністративно-деліктного законодавства можна досягти за умов постійного системного моніторингу практики його застосування, своєчасного внесення необхідних змін і доповнень до вказаного Кодексу та інших законів з метою усунення виявлених колізій та прогалин.

Дослідницька служба
Верховної Ради України

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