Інформаційна довідка
щодо проєкту Закону України
«Про внесення змін до статті 166-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду»
*(реєстр. № 16057 від 10.09.2026)**

Анотація. *В інформаційній довідці розглянуто питання посилення адміністративної відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності в контексті законопроєкту реєстр. № 16057 від 10.09.2026. З урахуванням кращих практик європейського досвіду запропоновано комплекс заходів, спрямованих на гармонізацію вітчизняного законодавства із принципами належного врядування держав-членів ЄС. За результатами аналізу визначено ризики законопроєкту.*

Ключові слова: *господарська діяльність, державний нагляд, службова перевірка, посадова особа, адміністративна відповідальність.*

Вступ

На сучасному етапі інтеграції України до Європейського Союзу (далі – ЄС) важливим напрямом державної політики є реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Актуальним залишається забезпечення належного балансу прав та обов'язків суб'єктів господарювання і посадових осіб органів державного нагляду (контролю), а також підвищення ефективності механізмів відповідальності за порушення встановлених законодавством процедур здійснення державного нагляду (контролю).

В умовах воєнного стану та необхідності захисту економічної стійкості держави особливого значення набуває мінімізація необґрунтованого адміністративного та регуляторного навантаження на суб'єктів господарювання, гарантування прозорості діяльності контролюючих органів і дотримання встановлених законом процедур здійснення контрольних заходів. У цьому контексті поступова трансформація державного нагляду (контролю) від переважно каральної до ризик-орієнтованої, превентивної та сервісної моделі відповідає загальним підходам належного врядування (*Good Governance)* та принципам передбачуваності й пропорційності державного регулювання.

Одним із напрямів такого реформування є удосконалення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю) за порушення вимог законодавства у відповідній сфері. Посилення відповідальності має забезпечувати належне виконання ними встановлених законом повноважень, дотримання процедур державного нагляду (контролю), а також сприяти зменшенню корупційних ризиків та суб'єктивізму під час прийняття відповідних управлінських рішень. Особливого значення це набуває під час здійснення процедур, пов'язаних із відбором зразків продукції, оскільки дотримання визначеного законодавством порядку є необхідною умовою об'єктивності результатів контрольних заходів.

Зазначені питання є предметом регулювання проєкту Закону України «Про внесення змін до статті 166-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду» (реєстр. № 16057 від 10.09.2026) (далі – законопроєкт). Як зазначено у пояснювальній записці, законопроєкт розроблено з метою посилення відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю) за порушення вимог законодавства у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю.

Для досягнення зазначеної мети законопроєктом пропонується внести зміни до статті 166-21 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), якими передбачається збільшення розмірів адміністративних штрафів за відповідні порушення. Таким чином, законопроєкт спрямований на посилення персональної відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю) та забезпечення належного виконання ними вимог законодавства під час здійснення контрольних заходів.

За предметом правового регулювання законопроєкт системно пов’язаний із положеннями Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади здійснення державного нагляду (контролю), основні принципи діяльності відповідних органів, права та обов’язки посадових осіб і суб’єктів господарювання. Тому запропоноване підвищення адміністративної відповідальності має розглядатися у взаємозв’язку з установленими цим Законом процедурами та гарантіями здійснення державного нагляду (контролю).

З огляду на викладені в законопроєкті пропозиції, вважаємо за доцільне зазначити таке.

Основна частина

Законопроєкт передбачає істотне підвищення адміністративних стягнень, що застосовуються до посадових осіб органів державного нагляду (контролю), зокрема збільшення розміру штрафу до 500–1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Запропоноване посилення відповідальності потребує додаткового обґрунтування з огляду на принцип пропорційності адміністративного стягнення та необхідність забезпечення належного балансу між відповідальністю посадових осіб і безперервністю здійснення державного нагляду (контролю).

У пояснювальній записці не наведено достатнього аналізу причин встановлення саме такого розміру штрафів, не визначено критеріїв, за якими оцінювалися б суспільна шкідливість відповідних правопорушень, їх поширеність, характер і наслідки. Відсутність такого обґрунтування ускладнює оцінку відповідності запропонованих санкцій принципу пропорційності. Водночас відповідно до статті 33 КУпАП при накладенні адміністративного стягнення мають враховуватися характер вчиненого правопорушення, особа правопорушника, ступінь його вини, майновий стан, а також обставини, що пом’якшують і обтяжують відповідальність.

Окремим ризиком є можливість формування у посадових осіб органів державного нагляду (контролю) надмірно обережної поведінки при прийнятті процесуальних рішень. За відсутності чіткого розмежування між істотним порушенням процедури та технічною чи процедурною помилкою значний розмір персональної відповідальності може створювати передумови для уникнення посадовими особами прийняття рішень, які формально можуть бути оскаржені або поставлені під сумнів. У результаті це потенційно може впливати на ефективність державного нагляду у сферах, пов'язаних із охороною праці, екологічною та техногенною безпекою, захистом прав споживачів тощо.

Водночас посилення персональної відповідальності посадових осіб може мати наслідки щодо збільшення кількості формальних вимог до суб'єктів господарювання. Зокрема, з метою мінімізації власних ризиків відповідальності посадові особи можуть вимагати додаткові документи та відомості, необхідність яких безпосередньо не випливає з предмета перевірки. Такий підхід суперечив би загальній меті дерегуляції та переходу до ризик-орієнтованої моделі державного нагляду (контролю).

Потребує додаткового нормативного врегулювання питання відповідальності за невнесення або внесення недостовірних відомостей до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю). З огляду на залежність функціонування електронних інформаційних систем від технічної інфраструктури, електропостачання, функціонування державних реєстрів та кібербезпеки доцільно чітко визначити умови, за яких технічний збій, кібератака чи інша обставина, що не залежить від волі посадової особи, виключає її адміністративну відповідальність.

Крім того, запропонована конструкція відповідальності потребує конкретизації поняття «недостовірних відомостей». Відсутність визначених законом критеріїв достовірності відповідної інформації може ускладнити правозастосування та створити ризик неоднакового тлумачення положень статті. Доцільним є встановлення об'єктивних критеріїв недостовірності, а також визначення форми вини посадової особи як необхідної умови притягнення її до адміністративної відповідальності.

Окремої уваги потребує співвідношення запропонованої адміністративної відповідальності з механізмами судового оскарження рішень органів державного нагляду (контролю). Сам по собі факт скасування судом рішення контролюючого органу не завжди свідчить про наявність вини конкретної посадової особи. Незаконність рішення може бути зумовлена неоднозначністю законодавства, різним тлумаченням правових норм, зміною судової практики, технічними обставинами або іншими чинниками. Тому автоматичне пов'язування скасування рішення з персональною адміністративною відповідальністю посадової особи не забезпечує належної диференціації підстав відповідальності.

Також потребує уточнення положення пункту 1 Прикінцевих положень законопроєкту щодо строку набрання ним чинності. Відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної, зокрема у Рішенні від

15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020, принцип верховенства права передбачає необхідність встановлення розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону та набранням ним чинності. Це має забезпечувати можливість належної підготовки суб'єктів правозастосування до виконання нових законодавчих вимог.

У державах Європейського Союзу відповідальність посадових осіб у сфері державного нагляду, як правило, поєднується з процесуальними гарантіями їх діяльності та чітким визначенням меж адміністративної дискреції. Важливим елементом такого підходу є розмежування добросовісної процедурної помилки, технічного порушення та умисного або грубо недбалого порушення службових обов'язків.

Так, у Німеччині загальні засади адміністративної діяльності передбачають, зокрема, обов'язок адміністративного органу надавати необхідні роз'яснення щодо прав та обов'язків учасників адміністративного провадження. Відповідно до § 25 Закону про адміністративне судочинство (*Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG* [1]) орган має сприяти виправленню заяв або повідомлень, які очевидно були подані неправильно через помилку або необізнаність, а також надавати необхідну інформацію про права та обов'язки учасників провадження.

Принцип пропорційності є одним із фундаментальних принципів діяльності німецької публічної адміністрації. Водночас положення *VwVfG* не встановлюють загального «імунітету» посадових осіб від відповідальності за помилки. Відповідальність визначається з урахуванням характеру порушення, вини та конкретних правових наслідків відповідних дій. У сфері господарської діяльності наглядові повноваження органів влади, зокрема права вимагати необхідні для контролю відомості та проводити перевірки, визначені, серед іншого, Промисловим кодексом Німеччини (*Gewerbeordnung)*[2].

Таким чином, німецький підхід демонструє доцільність поєднання контрольних повноважень із консультаційною функцією адміністрації та чітким визначенням меж її дискреції. Важливим для України є не стільки запровадження аналогічної моделі відповідальності, скільки використання відповідних принципів.

У Польщі запроваджено інститут диференційованої відповідальності. Відповідно до статі 21 Закону про підприємців *(Ustawa — Prawo przedsiębiorców*[3]) будь-яке свавілля інспекторів обмежується зобов'язанням діяти виключно за принципом презумпції чесності підприємця та чітко дотримуватися регламенту перевірок. Закон Польщі про майнову відповідальність державних службовців за грубе порушення закону (*Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie*

[1] Verwaltungsverfahrensgesetz. 25.05.1976. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/
[2] Gewerbeordnung. 22.02.1999. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gewo/BJNR002450869.html
[3] Ustawa o Prawo przedsiębiorców. 06.03.2018. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000646

prawa[4]) визначає межі матеріальної та адміністративної відповідальності самих контролерів та інспекторів. Закон чітко розмежовує звичайні процедурні або технічні похибки (наприклад, технічна затримка у внесенні даних до реєстру) від грубого порушення. За дрібні процедурні відхилення до інспектора застосовуються виключно заходи дисциплінарного впливу всередині відомства (догана, позбавлення премії). Натомість персональна фінансова (майнова) відповідальність посадовця настає лише у випадку, якщо його протиправні дії чи ухвалені рішення призвели до збитків для бізнесу, їхню незаконність було підтверджено судом, а у діях інспектора доведено умисел або грубу службову недбалість. Для випадків необережного заподіяння шкоди встановлено граничний розмір відповідальності, який не може перевищувати 12-кратного розміру місячного заробітку відповідного службовця.

Отже, польський досвід засвідчує доцільність диференціації відповідальності посадової особи залежно від характеру порушення, наявності вини, факту заподіяння шкоди та ступеня тяжкості порушення.

З урахуванням наведеного зарубіжного досвіду доцільним для України видається запровадження диференційованого підходу до відповідальності посадових осіб органів державного нагляду (контролю). Зокрема, у примітці до статті 166-21 КУпАП варто було би визначити критерії розмежування технічних та процедурних помилок, які не мають наслідки адміністративної відповідальності за відсутності вини посадової особи, та умисних або грубих порушень установленого порядку здійснення державного нагляду (контролю), за які може наставати адміністративна відповідальність.

Потребує нормативного врегулювання питання відповідальності за невнесення або несвоєчасне внесення відомостей до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю). Доцільно було би передбачити, що технічні збої інформаційних систем, кібератаки, перебої в електропостачанні та інші об’єктивні обставини, які не залежать від волі посадової особи та належним чином зафіксовані, не є підставою для притягнення її до адміністративної відповідальності. Водночас запровадження окремого терміна «інституційний збій» потребує додаткового опрацювання з метою уникнення надмірно широкого тлумачення підстав звільнення від відповідальності.

Положення законопроєкту щодо посилення відповідальності потребують узгодження із принципом презумпції добросовісності суб’єкта господарювання. У випадках, коли законодавством передбачено можливість усунення суб’єктом господарювання незначних порушень без застосування заходів державного нагляду (контролю), недотримання посадовою особою відповідної процедури доцільно розглядати як істотне процедурне порушення за умови встановлення її вини та з урахуванням конкретних обставин проведення відповідного заходу.

---

[4] Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. 20.01.2011. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20110340173

Висновки

Законопроєкт спрямований на уточнення підстав адміністративної відповідальності посадових осіб органів державного нагляду та є актуальним і своєчасним. Водночас його положення потребують доопрацювання в частині: узгодження розміру штрафу як виду стягнення; визначення критеріїв відповідальності посадових осіб із урахуванням меж їх дискреційних повноважень, вини та істотності допущеного порушення; диференціювання відповідальності за незначні процедурні або технічні помилки та умисні чи грубі порушення законодавства у сфері державного нагляду (контролю), а також узгодження відповідних положень із принципом добросовісності суб'єкта господарювання.

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.*