

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

О Н О В Л Е Н Н Я
А Д М І Н І С Т Р А Т И В Н О - Д Е Л І К Т Н О Г О
З А К О Н О Д А В С Т В А В У К Р А І Н І :
А К Т У А Л Ь Н І І Д Е Ї Т А Ї Х О Б Г О В О Р Е Н Н Я

Збірник тез
за матеріалами панельної дискусії
VII Харківського міжнародного юридичного форуму
26 вересня 2023 р.

Електронне наукове видання



Харків – 2024

УДК 342.951(477)(082)

О59

*Рекомендовано до поширення через мережу Інтернет
кафедрою адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 4 від 27.10.2023 р.)*

Р е д а к ц і й н а к о л е г і я

Лученко Д. В. – д-р юрид. наук, проф.; *Коломоєць Т. О.* – д-р юрид. наук, проф.; *Бойко І. В.* – канд. юрид. наук, доц.; *Соловйова О. М.* – канд. юрид. наук, доц.

Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні:
О59 актуальні ідеї та їх обговорення : збірник тез за матеріалами
панельної дискусії VII Харківського міжнародного юридичного форуму
(26 вересня 2023 р.). – Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. –
84 с. – Електронне наукове видання. –
<https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyku-naukovyh-konferenczij/>.
ISBN 978-617-8198-03-4

У збірнику представлено тези доповідей учасників панельної дискусії
«Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні:
актуальні ідеї та їх обговорення», що відбулася 26 вересня 2023 р. в
Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого в межах
VII Харківського міжнародного юридичного форуму, які присвячені
актуальним питанням адміністративно-деліктного законодавства та
перспективам його реформування.

Збірник розраховано на науковців, викладачів, практичних
працівників, студентів, а також широке коло читачів, які цікавляться цією
проблематикою.

Відповідальність за зміст поданого матеріалу несе його автор.

УДК 342.951(477)(082)

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2023

ISBN 978-617-8198-03-4

ЗМІСТ

<i>KOLAROV Emanuil</i> Reform of administrative-penal law in Bulgaria	5
<i>VOLKOVA Yuliia</i> Analysis of legislative initiatives regarding the activities of the administrative commission of the Verkhovna Rada of Ukraine as a body authorized to consider cases of individual administrative offenses	8
<i>БАЛАКАРЄВА Ірина Миколаївна</i> Призначення адміністративних судів у світлі проекту Кодексу України про адміністративні проступки	10
<i>БОЙКО Ірина Володимирівна</i> Деякі міркування щодо концепції проекту Кодексу про адміністративні проступки	15
<i>ДОНЕНКО Валерій Вікторович</i> До деяких проблем проекту КУпАП	18
<i>ЗИМА Олександр Тарасович</i> Система стягнень у проекті Кодексу України про адміністративні проступки	23
<i>ЗУЙ Валентина Василівна</i> Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні в контексті суб'єктів адміністративних проступків	27
<i>ІГНАТЧЕНКО Ірина Георгіївна</i> Поняття «адміністративного проступку» в аспекті оновлення адміністративно-деліктного законодавства України	30
<i>КОВТУН Марина Сергіївна</i> Реформування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, у світлі проекту Кодексу України про адміністративні проступки	35
<i>КУРІННИЙ Євген Володимирович</i> До питання комплексності реформування правоохоронних органів України	40

ЛЕУСЕНКО Ірина Василіївна

Забруднення морського простору: деякі питання адміністративно-правової охорони 46

МАРЧЕНКО Олена Олександрівна

Чи є змагальність сторін принципом провадження з розгляду судом справ про адміністративні правопорушення? 48

МУЗА Олег Валентинович

Новація системи адміністративних стягнень за вчинення адміністративних проступків 52

ПОЛЬЩА Владислав Федорович

Управління відходами та їх утилізація як об'єкт адміністративно-правової охорони 56

СОЛОВЙОВ Іван Миколайович

Деякі міркування щодо справедливості адміністративних стягнень ... 58

СОЛОВЙОВА Ольга Миколаївна

Ймовірні проблеми на практиці: роздуми за результатами запропонованого оновлення адміністративно-деліктного законодавства ... 61

СЬОМІНА Валентина Анатоліївна

Презумпція невинуватості та нові підходи до визначення вини як ознаки суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення 66

ТИМОЩУК Віктор Павлович

Оновлення КУпАП і загальна адміністративна процедура 70

ФЕДЧИШИН Сергій Анатолійович, СПАСЕНКО Вікторія Олександрівна

Адміністративні проступки проти порядку управління у сфері функціонування публічної служби: до аналізу ініціатив щодо виокремлення у проекті Кодексу України про адміністративні проступки 75

ШКОЛИК Андрій Михайлович

На шляху до повної кодифікації адміністративно-деліктного законодавства 80

KOLAROV Emanuil,
Dr. iur., M. St. Eur.,
Assoc. Prof. of Administrative Law and Administrative Procedures,
Faculty of Law,
Angel Kanchev University of Ruse,
Bulgaria, Ruse

REFORM OF ADMINISTRATIVE-PENAL LAW IN BULGARIA

Administrative law represents a system of rules that regulate social relations linked to government of public affairs. Special group of those rules regulate these relation by imposing sanctions for *contra legem* behavior – infringement of specific rule of a legal regime governing definite sphere of public affairs. This special group of sanction rules forms the administrative-penal law.

As part of Bulgarian administrative law system administrative-penal law is based on the Act on administrative offences and sanctions adopted in 1969 [1]. This legislation consists of both material and procedural rules and provides therefore administrative legal «codification». The political conjuncture in Bulgaria during the last three decades has failed to adopt rather new legislation and to place administrative-penal law in Bulgaria onto new legal fundamentals. However, there are attempts to reform and adapt it to current needs for effective public (state) reaction to rapidly growing cases of administrative offences.

The process of reforming administrative-penal law passed to now through two main steps. The first one was made by adoption of the Administrative procedural code in 2006 [2]. Through that code a new system of administrative justice was introduced in Bulgaria – administrative courts were established (equal to regional courts) and among all other administrative cases (reviewed as first instance) they started to be cassation instance on administrative-penal cases (trial courts being the first instance).

The second main step was in late 2020 when reform reflected to the system of administrative sanctions (a new kind of penalty was introduced) and to the procedures for reviewing of their validity. More than 80 provisions were amended and added to that act.

According to the Act on administrative offences and sanctions «administrative offence» is a deed (committed or omitted) that infringes definite order of public governance (legal regime); the person has done it guilty; the

deed is provided as an administrative offence in administrative-penal rules of special legislation; for that deed the person bears administrative liability through administrative penalty imposed in administrative procedural way.

The penalties that might be imposed for administrative offence are: public censure, fine, temporary termination of right to practice certain profession or activity, and unpaid work for the benefit of society, the latter being introduced by the amendments of 2020. There is criticism concerning the need to introduce more probation measures in the form of administrative sanctions in order to achieve more efficiency of the administrative-penal system [3, p. 149].

«Unpaid work for the benefit of society» is imposed only if a special law so provides for administrative violations of the same kind done twice (redone) or systematically. For the violation to be «of the same kind» the content of the violation should be the same, notwithstanding if the qualified or privileged content of the violation is different to the previous offence. And also, «redone» are violations that are done within one-year period after entry into force of a sanctioning act for a violation of the same kind.

The above-mentioned administrative sanction is imposed in a way different to imposition of the other administrative penalties. While the other penalties are imposed typically for the administrative-penal process by administrative authority (administrative sanctioning body) the «unpaid work for the benefit of society» is imposed only by the court (trial courts are competent). And this is another novelty of the Act – new sanction and new way (judicial) for its imposition.

Another brand-new amendment in the Act is the opportunity to conclude an agreement during the administrative-penal procedure. Both parties of the proceeding (the administrative sanctioning body and the author of the violation) may initiate conclusion of an agreement. The agreement consists of mutual consent between the parties of the proceeding about the fact of violation (what is the kind thereof), about the author (who done it), and about the guilt of the author. If the person committed several violations agreement may be reached for every single one of them. If the penalty is fine after concluding the agreement the amount due should not exceed 70% of the minimum provided by the applicable law. And if the fine is not duly paid within 14 days after conclusion of the agreement the administrative sanctioning body declares non conclusion of the agreement and steps forward to issue a sanctioning act. Specific of agreement is that it cannot be appealed. The agreement is final act for the procedure and it enters into force on the same day when it is concluded, and has the same juridical effect as an entered into force sanctioning act. While the agreement solves the main issue of the procedure – the establishment of

the violation and the penalty therefore – it remains one significant gap: the interests of a person injured by the violation are not safeguarded within this procedure. That person has the option to apply with a damage claim before the court. On the other hand, there is no prohibition [4, p. 221] to provide rules on damage restoration in favor to the injured person in the concluded agreement.

And finally, another novelty in the Act on administrative violations and sanctions in Bulgaria is the improvement of the special procedure for resumption of the administrative penal proceedings. This is an extraordinary procedure that has in its subject the question to reopen previous administrative penal procedure finalized with an entered into force sanctioning act. The amendments of 2020 filled very confusing gaps – infringement of the European Convention on Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as a test for validity of the sanctioning act and lawfulness of the penal procedure, and the right of a person interested to initiate the procedure for resumption. Before the amendments only the district prosecutor had the right to initiate that procedure which was discussed as a significant disadvantage of the Act [5, p. 284].

As a conclusion, we may state that the administrative penal law in Bulgaria is in process of reform that is assumed to improve the system of administrative sanctions, the proceedings before the administrative sanctioning bodies and the effectiveness of the administrative sanctions imposed. Through this reform it is aimed that the rights and lawful interests of persons within the administrative penal procedure are better safeguarded, even in the light and context of European standards of human rights – laid down in the European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. And moreover, these amendments and improvements in the administrative penal system are steps further to codification of Bulgarian administrative penal law [6, p. 39].

References

1. Act on administrative offences and sanctions, published in the State Gazette, issue 92 of 28 November 1969.
2. Administrative procedural code, published in the State Gazette, issue 30 of 11 April 2006.
3. Antonov, S. (D) Effects of the reform in the Law on administrative violations and penalties. In: The Reform of the Administrative Punishment from 2020. St. Kliment Ohridsky University Press. Sofia, 2021. P.p. 144-160.
4. Ivanov, D. Agreement in Administrative Violations and Penalties Act – the Innovation after the Changes from 2020. In: The Reform of the

Administrative Punishment from 2020. St. Kliment Ohridsky University Press. Sofia, 2021. P.p. 216-222.

5. Velikova, M. The Resumption of Administrative Penal Proceedings in the Light of the Last Amendments of the Administrative Violations and Sanctions Act. In: The Reform of the Administrative Punishment from 2020. St. Kliment Ohridsky University Press. Sofia, 2021. P.p. 279-286.

6. Sivkov, Tz. The Amendments to the Administrative Offences and Penalties Act from the End of 2020 – a Step Towards the Adoption of a Code on Administrative Offences and Penalties. In: The Reform of the Administrative Punishment from 2020. St. Kliment Ohridsky University Press. Sofia, 2021. P.p. 37-45.

VOLKOVA Yuliia,
Doctor of law, Professor,
Professor of the Department of administrative law and process,
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Kyiv, Ukraine,
Honorary Associate at University of Liverpool,
UK, Liverpool

ANALYSIS OF LEGISLATIVE INITIATIVES REGARDING THE ACTIVITIES OF THE ADMINISTRATIVE COMMISSION OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE AS A BODY AUTHORIZED TO CONSIDER CASES OF INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE OFFENSES

The Draft Law of Ukraine on Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses Regarding the Activities of the Administrative Commission of the Verkhovna Rada of Ukraine as a Body Authorized to Consider Cases of Certain Administrative Offenses determines the grounds and procedure for consideration by the Administrative Commission of the Verkhovna Rada (hereinafter referred to as the Administrative Commission) of issues related to the procedure for bringing officials of public authorities and bodies to administrative responsibility local self-government, heads of enterprises, institutions and organizations, regardless of the form of ownership and subordination, as well as associations of citizens, (hereinafter referred to as officials) for failure to comply with the legal requirements of the People's Deputy of Ukraine provided for in Art. 16 of the Law of Ukraine «On the Status of People's Deputy» [1].

The adoption of this draft law is aimed at ensuring a more responsible attitude of officials to the performance of their official duties on the principle of procedural economy by rationalizing it by speeding up and simplifying the procedure for considering cases in this direction.

The draft law is designed to ensure the principle of legality of the procedure for consideration of cases of administrative offenses by the Administrative Commission, since officials of state authorities and local self-government bodies, heads of enterprises, institutions and organizations, commit numerous violations in terms of non-compliance with the statutory deadlines for responding to a deputy appeal or providing false or incomplete information to such an appeal, and Thus, the legitimate demands of the People's Deputies of Ukraine are not met, as a result of which the requirements of Art. 16 of the Law of Ukraine «On the Status of People's Deputy».

Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses propose to consolidate the legal status of the Administrative Commission of the Verkhovna Rada as an object of proceedings in cases of administrative offenses provided for by the provisions of parts one and two of Article 188 19 of the Code of Administrative Offenses.

In general, while supporting the legislative initiative, it is advisable to resolve a number of other important issues related to the activities of the Administrative Commissions, in particular:

- eliminate duplication of substantive competence of Administrative Commissions by other bodies of administrative jurisdiction, which will exclude competition between them in the application of measures of administrative coercion;

- to ensure the differentiation of responsibility of the members of the Administrative Commission by granting them the right to express a dissenting opinion when making a decision in the case of an administrative offense;

- to ensure the independence of members of the Administrative Commissions during the consideration of cases of administrative offenses and guarantees for the adoption of a lawful resolution in cases by introducing the institutions of disqualification and self-recusal of members of the administrative commission;

- to grant the Administrative Commissions the right to reclassify the offense if it is clear from the case file that the person who drew up the protocol on the offense incorrectly qualified the offense during the preparation of the protocol on the administrative offense.

References

1. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia shchodo diialnosti Administratyvnoi komisii Verkhovnoi Rady Ukrainy, yak orhanu upovnovazhenoho rozghliadaty spravy pro okremi administratyvni pravoporushennia URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/42719>.

БАЛАКАРЄВА Ірина Миколаївна,
канд. юрид. наук, доц.,
асистентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

ПРИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У СВІТЛІ ПРОЄКТУ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Конституцією України у ст. 55 встановлено, що рішення, прийняті суб'єктами владних повноважень, дії, вчинені ними під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, встановлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду. Для реалізації кожним конституційного права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності вказаних суб'єктів у сфері управлінської діяльності в Україні утворено систему адміністративних судів. На конституційному рівні також встановлено і мету адміністративних судів – захист прав, свобод та інтересів особи у сфері публічного-правових відносин (ч. 5 ст. 125 Конституції України) [1]. Ці конституційні положення знайшли свій розвиток у Кодексі адміністративного судочинства України, за ст. 2 якого справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень є завданням адміністративного судочинства [2].

Про значення адміністративного судочинства неодноразово висловлювався у своїх рішеннях Конституційний Суд України. Так, у Рішенні від 9 вересня 2010 р. № 19-рп/2010 він звертає увагу на те, що «адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що

збільшив можливості людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень» [3]. У іншому Рішенні, датованому 2023 р., Конституційний Суд України наголошує, що «...здійснення публічної влади в добропорядний спосіб вимагає того, щоб особі було надано можливість у дієвий спосіб оскаржувати акти органів публічної влади, їх посадових і службових осіб, їхні дії або бездіяльність, завдяки чому забезпечується підзвітність цих органів та їх посадових і службових осіб за ухвалені ними рішення, учинені дії або бездіяльність. Тому адміністративне судочинство є стрижневим елементом демократичного врядування, а його дієвість – засадничою для будь-якого суспільства, ґрунтованого на правовладді. У захисті людських прав та додержанні правовладдя ключовим елементом є право особи оскаржувати рішення, дії або бездіяльність органів публічної влади, їх посадових і службових осіб у спосіб використання справедливих процесуальних приписів права в кожному випадку, коли внаслідок ухвалення таких рішень, учинення дій або бездіяльності зазнають порушення права, свободи та інтереси особи. Призначення національної системи адміністративного судочинства полягає в тому, щоб забезпечити судовий контроль щодо рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади, їх посадових і службових осіб відповідно до процедури, узгодженої з вимогами справедливого судового розгляду» [4].

Отже адміністративні суди є спеціалізованими судами, які розглядають спори між фізичними чи юридичними особами та органами державної влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, що виконують публічні функції. Один із видів таких публічно-правових спорів виникає з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Особливості провадження у вказаних адміністративних справах закріплено у ст. 286 Кодексу адміністративного судочинства України. Призначення адміністративного суду у такій категорії полягає в тому, що він (суд) забезпечує захист прав та інтересів осіб, які вважають, що їх було притягнуто до адміністративної відповідальності незаконно або несправедливо. Виходячи із положень ч. 3 ст. 286 КАС України адміністративний суд може скасовувати, змінювати або залишати без змін рішення суб'єктів владних повноважень, а також визначати обсяг відшкодування шкоди, заподіяної неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю.

Проектом Кодексу України про адміністративні проступки, підготовленим Міністерством юстиції України, пропонується нове бачення

механізму притягнення особи до адміністративної відповідальності, зокрема запровадження нової системи адміністративних стягнень та порядку їх накладення. Так, за проектом, за вчинення адміністративних проступків можуть застосовуватись попередження, штраф, позбавлення права займатися певною діяльністю, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи та короткостроковий арешт (гл. 1 розд. 3). Також передбачено застосування додаткового правового наслідку у вигляді пені, вилучення майна або направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (гл. 2 розд. 3). При цьому встановлено два різні порядки застосування як адміністративних санкцій, так і додаткових правових наслідків – на підставі рішення (а) адміністративного органу, що розглядав справу про адміністративний проступок, та (б) адміністративного суду за позовом адміністративного органу. При цьому позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 33), громадські роботи (ст. 34), короткостроковий арешт (ст. 35), вилучення майна та направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 36) застосовуються *адміністративним судом* за позовом адміністративного органу в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. Видається достатньо незрозумілим положення ч. 2 ст. 33 про те, що адміністративне стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосовується адміністративним судом, коли з урахуванням характеру адміністративного проступку та інших обставин справи адміністративний суд визнає за неможливе збереження за особою права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Аналіз положень проекту вказує на те, що особа за скоєння адміністративного проступку може бути притягнута до адміністративної відповідальності у вигляді застосування основних адміністративних стягнень в адміністративному порядку (уповноваженим адміністративним органом), а потім – у судовому порядку (адміністративним судом за позовом адміністративного органу) до неї будуть застосовані додаткові стягнення та додаткові правові наслідки. Така ситуація викликає певні занепокоєння щодо дотримання принципу юридичної відповідальності «*non bis in idem*», про який йдеться не лише у ст. 61 Конституції України, а й у ст. 4 Протоколу № 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод – право не бути притягненим до суду або покараним двічі [1; 5]. Повністю погоджуємось із висловленими

застереженнями щодо вказаного питання, висловленими під час презентації та обговорення тексту проєкту.

У зв'язку з цим викликають занепокоєння Прикінцеві та перехідні положення проєкту, в яких у тому числі пропонується внести зміни і до Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема до ст. 286. Так, вказана стаття буде охоплювати і порядок і підстави звернення до адміністративного суду уповноваженого адміністративного органу із позовною заявою про застосування вказаних заходів, а також повноваження самого суду щодо розгляду і вирішення означеної справи. Наприклад, пропонується доповнити ст. 284 абзацами такого змісту: «За наслідками розгляду адміністративного позову суб'єкта владних повноважень про застосування позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, короткострокового арешту місцевий загальний суд як адміністративний має право:

1) залишити адміністративний позов без задоволення, скасувати рішення суб'єкта владних повноважень про застосування позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, короткострокового арешту і закрити справу про застосування короткострокового арешту;

2) залишити адміністративний позов без задоволення, **але і рішення суб'єкта владних повноважень** у справі про застосування позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, короткострокового арешту **залишити без змін**;

3) задовольнити адміністративний позов і залишити рішення суб'єкта владних повноважень у справі про застосування позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, короткострокового арешту без змін;

4) задовольнити адміністративний позов, але змінити стягнення з тим, однак, щоб воно не було посилено...», і далі абзаци аналогічного змісту.

Можна поставити запитання: якщо адміністративний суд прийде до висновку про відсутність підстав для задоволення позову про призначення вказаних заходів, то яким чином, на яких підставах, за яких умов, і врешті-решт для чого він (суд) буде залишати без змін означене рішення суб'єкта владних повноважень? Адже предметом позову в такому разі виступає саме призначення санкції, а не питання про її заміну!!!

Крім цього необхідно звернути увагу на термінологію (наприклад, «адміністративний позов» та ін.), та інші неточності в тексті Проєкту в частині внесення змін до КАС України.

Підсумовуючи зазначимо, що неодноразово і у науковій літературі, і в правових позиціях Верховного Суду вказувалось на призначенні адміністративних судів при розгляді справі з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Зверталась увага на тому, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. У таких справах адміністративним судом *НЕ* вирішується питання про відповідальність особи, а перевіряється законність рішень, дій чи бездіяльності (за визначеними у ч. 2 ст. 2 КАС України критеріями), за наслідками чого суд може визнати незаконними і скасувати рішення про накладення стягнення або відмовити у цьому. Отже запропоновані зміни не відповідають основному призначенню адміністративних судів, основному завданню адміністративного судочинства – захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб від порушень з боку суб'єкта владних повноважень.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28.06.1998 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%d0%ba/96%d0%b2%d1%80#n4348>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9497>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 09.09.2010 р. № 19-рп/2010 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10#top>.
4. Рішення Конституційного Суду України від 01.03.2023 р. № 2-р(II)/2023 у справі за конституційною скаргою Плескача В'ячеслава Юрійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) приписів частини першої статті 294, частини шостої статті 383 Кодексу адміністративного судочинства України (щодо рівноправності сторін під час судового контролю за виконанням судового рішення). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#text>.
5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#text.

БОЙКО Ірина Володимирівна,
канд. юрид. наук, доц.,
доцентка кафедра адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО КОНЦЕПЦІЇ ПРОЄКТУ КОДЕКСУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Законом України «Про дерадянізацію законодавства України» [1] Кабінету Міністрів України доручено протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти 3-х законодавчих актів – Житлового кодексу України, Трудового кодексу України та Кодексу України про адміністративні проступки.

Відзначимо, що Кодекс України про адміністративні правопорушення є одним із «найстаріших» законів, що дісталися Україні у спадщину від радянської доби і нині залишаються чинними. До КУпАП було внесено рекордну кількість змін і доповнень. Але це не вирішило проблему відповідності цього акта вимогам часу та узгодженості з іншими нормативно-правовими актами.

Впродовж останніх 30-ти років були намагання розробити проєкт нового Кодексу про адміністративні правопорушення, проте вони не зазнали успіху.

Натомість із часом потреба в оновленні адміністративно-деліктного законодавства все більше загострювалася. До того ж, 15 грудня 2023 року набуває чинності Закон України «Про адміністративну процедуру», який поширюватиме свою дію й на справи щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності. А тому при розробленні проєкту Кодексу про адміністративні правопорушення необхідно врахувати низку концептуальних положень, які дозволять сформувати законодавчий акт, що вирішить завдання як ефективного реагування держави на протиправну поведінку особи, так і закріпить гарантії дотримання прав особи при притягненні до адміністративної відповідальності.

Перше питання, на яке варто дати відповідь при розробленні проєкту КУпАП, - що є завданням Кодексу та об'єктом його правоохоронного впливу. Вважаємо, що першочерговим призначенням КУпАП має бути забезпечення належного порядку у сфері публічного адміністрування та

дотримання правил, що діють у публічному адмініструванні. Але крім того, залишається потреба через притягнення до адміністративної відповідальності захистити права людини. Так, приміром, булінг (цькування) або домашнє насильство, передусім, посягають на особу та її права. Зауважимо, що стосовно останнього проступку (домашнього насильства) варто розглянути можливість його криміналізації, що свідчитиме про виконання Україною Стамбульської конвенції, яка минулоріч була ратифікована Верховною Радою України.

Нині чинний КУпАП встановлює відповідальність лише фізичних осіб. Щодо відповідальності юридичних осіб за порушення правил у тій чи іншій сфері публічного адміністрування, то законодавець обрав шлях її закріплення в інших нормативно-правових актах і уникнення визначення її як адміністративної. Такий підхід обумовлений самим концептом КУпАП, зокрема, закладеною в нього ідеєю відповідальності тільки фізичних осіб, що було підтверджено Конституційним Судом України в Рішенні від 2001 року [2]. Відтоді відповідальність юридичних осіб стала регламентуватися низкою законодавчих актів (Податковим Кодексом України тощо), а санкції за порушення правил, що пов'язані з публічним адмініструванням у сфері господарювання, отримали назву адміністративно-господарських і були закріплені Господарському кодексі України. Натомість, в новому КУпАП варто закріпити відповідальність як фізичних, так і юридичних осіб, оскільки останні нарівні з першими можуть порушувати правила, що встановлені в тій чи іншій сфері публічного адміністрування (будівництві, цивільному захисті тощо). Але в цьому разі постає питання про тлумачення вини як елемента складу проступку. І якщо стосовно фізичної особи очевидним є те, що вина полягає у психічному ставленні особи до вчиненого нею діяння та його наслідків, то вина юридичної особи не може бути розтлумачена подібним чином. Натомість, у цивільному праві вина є також є обов'язковою умовою відповідальності за порушення зобов'язання; вона полягає в невжитті особою залежних від неї заходів виконання зобов'язань. Можливо, подібний підхід був би доречним і при формулюванні норми про вину юридичної особи при встановленні складу адміністративного правопорушення, скоєного такою особою. Також згадаємо об'єктивну концепцію вини, згідно якої не потрібно встановлювати умисел або необережність у діянні особи; достатньо лише констатувати факт порушення особою встановлених правил – і це стосується як фізичної, так і юридичної особи [3]. Такий підхід до розуміння вини юридичної особи також може бути цілком прийнятним для Кодексу про адміністративні проступки.

Наступне важливе питання – чи поєднувати в одному Кодексі норми матеріального права та положення про провадження у справах про адміністративні правопорушення. На користь позиції єдиного акта з матеріальною та процедурною частинами можемо навести аргумент, що такий підхід вже є традиційним для України. Хоча стосовно кримінальної відповідальності ситуація інша – маємо Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси. У науковій літературі було запропоновано норми матеріального характеру розмістити у відповідних кодексах – податковому, митному, лісовому, земельному тощо, а процедурні правила об'єднати в Кодексі провадження щодо проступків [4]. Ця ідея виглядає обґрунтованою й логічною.

Розробник проєкту Кодексу про адміністративні проступки – Міністерство юстиції України – пристав на позицію створення єдиного законодавчого акта, в якому будуть закріплені склади правопорушень, а також міститися частина про провадження у справах про адміністративні проступки. В такому разі важливо провести кропітку роботу, щоб адміністративно-деліктне законодавство стало кодифікованим і всі склади правопорушень були розміщені в єдиному законодавчому акті.

Питання щодо впливу Закону України «Про адміністративну процедуру» на порядок накладання адміністративних стягнень є надзвичайно важливим. По-перше, відмітимо, що цей Закон не виключає провадження у справах про адміністративні правопорушення зі сфери своєї дії. По-друге, постанова про застосування (накладання) стягнення є адміністративним актом, адже має всі його ознаки – індивідуальність, односторонність припису, зовнішня дія, сфера публічного адміністрування. А отже, ідея закласти правила адміністративної процедури в Кодекс, що була реалізована розробниками, є логічною.

Ще одне питання, яке потребує доктринального обґрунтування, – це перелік адміністративних стягнень. Очевидно, що основними з них мають бути попередження, штраф і позбавлення права (на керування транспортним засобом, здійснення ліцензованої діяльності, обіймати посади тощо). Необхідно закріпити можливість застосування таких стягнень адміністративним органом, який розглядає справу. Стосовно громадських робіт і короткострокового арешту як видів адміністративних стягнень (що вміщені в проєкті Кодексу), то передбачено їх застосування адміністративним судом. Але в цьому разі є ризики вважати таку ситуацію ще одним притягненням особи до відповідальності за одне й те ж порушення. До того ж, такий механізм доволі ускладнить притягнення особи до відповідальності, що вплине на його дієвість. Вирішенням цієї

проблеми може бути відмова від закріплення в Кодексі тих видів стягнень за адміністративні проступки, які можуть бути застосовані лише судом. І такі підходи запроваджені в законодавче поле низки держав (Республіка Польща, Латвійська Республіка).

У підсумку зазначимо, що Україна, здійснюючи пошук оптимальної моделі адміністративно-деліктного закону, має можливість аналізувати досвід та законодавче поле інших країн, а отже, й оцінити ту чи іншу модель на її ефективність. А отже, Україна має всі шанси розробити Кодекс про адміністративні проступки, що встановить прозорі правила, застосування яких буде ефективним інструментом реагування держави на протиправну поведінку особи, а також упередить від свавілля по відношенню до фізичної та юридичної особи.

Список використаних джерел

1. Про дерадянізацію законодавства України : Закон України від 21.04.2022 р. № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20?find=1&text#text>.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#text>.

3. Банчук А. О. Доповідь «Адміністративно-деліктне законодавство в європейських державах і пропозиції щодо його реформування в Україні. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2016/53.pdf.

4. Петков В. П., Петков С. В. Рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення в умовах дерадянізації українського права. URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/48/9.pdf>.

ДОНЕНКО Валерій Вікторович,

д-р юрид. наук, проф.,

професор кафедри публічного та приватного права

Університету митної справи та фінансів,

Україна, м. Дніпро

ДО ДЕЯКИХ ПРОБЛЕМ ПРОЄКТУ КУпАП

Важливою подією для фахівців адміністративного права стало проведення Першої школи адміністративної процедури (м. Львів, 29-30 червня 2023 р.). Ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру» – це новий етап у взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з громадянами та бізнесом. Загальні правила прискорять ухвалення рішення та оптимізують комунікацію людини з публічною адміністрацією. Процедура взаємодії стане уніфікованою, ефективною, орієнтованою на потреби громадян і бізнесу, та прозорою [1, с. 1].

На цьому заході було частково презентовано проєкт Кодексу України про адміністративні проступки [2]. З одного боку, це було обумовлено набуттям чинності вищезгаданого закону, який своїми положеннями активізував масові зміни до чинного законодавства, в тому числі й нового КУпАП, з іншого – ресурс чинного КУпАП давно вичерпний. Загальним поштовхом до активізації обговорення, прийняття та майбутнього затвердження проєкту КУпАП (проступки) стало прийняття Верховною Радою України Закону № 2215-ІХ «Про дерадянізацію законодавства України» від 21 квітня 2022 р. Метою Закону є відрядяння актів законодавства України як шляхом внесення відповідних змін до існуючих законів. З дня набрання чинності цим Законом Кабінету Міністрів України доручено розробити та внести на розгляд Верховної Ради проєкти Житлового кодексу України, Трудового кодексу України та Кодексу України про адміністративні проступки.

Проєкт Кодексу про адміністративні проступки, підготовлений Міністерством юстиції України, наразі перебуває в робочій стадії опрацювання перед передачею для ознайомлення, обговорення, надання пропозицій з боку органів публічного адміністрування, судочинства, правників та громадськості та подальшої подачі до Кабінету Міністрів України.

Для створення цього проєкту створені певні умови: сформувалася нова наукова адміністративно-правова еліта, яка отримала юридичну освіту та науковий розвиток за часів незалежності України; формування спеціалізованих вчених рад з захисту дисертацій, активно сприяло підготовці та захисту дисертаційних робіт зі спеціальності 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, зокрема, з проблем адміністративно-деліктного законодавства; остаточне подолання тяжіння до окремих радянських постулатів та догм,

«неорадянської», пострадянської ідеології державної влади; остаточний історичний вибір руху до членства в Європейському Союзі; конституційне закріплення положень вступу до НАТО, подальше становлення громадянського суспільства, його основ, загальносвітових демократичних інституцій; формування організаційної та правової основи протидії корупції; створення: Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань, Національного агентства з питань запобігання корупції, Вищого антикорупційного суду та відповідного законодавства, проведення незалежних конкурсів з обрання їх керівників; створення відповідного балансу між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням; розвиток та становлення адміністративного судочинства та головною рушійною стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». Таким чином, сформоване підґрунтя для спроби прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки.

Висловлюю свою вдячність розробникам проекту КУпАП, з огляду на масштаб виконаної роботи та до представленого на обговорення наукового продукту. З іншого боку, маю висловити своє занепокоєння, власні міркування щодо самого проєкту.

По-перше, ні в кого немає сумнівів у необхідності прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, адже існуючий містить в собі ідеологію неіснуючої держави, з моменту його створення (1984 р.). майже 500 доповнень до нього є яскравим показником такої потреби. Проте слід враховувати, яким чином це може вплинути на адміністративно-деліктне законодавства, рівень протидії адміністративним правопорушенням, готовністю «адміністративних органів у відповідних сферах» здійснювати таку діяльність. Окремі зауваження, які надходять від них (наприклад, від МВС України. – В. Д.) можуть слугувати сигналом до такого занепокоєння.

По-друге, під час роботи над проблематикою, автор не знайшов ані самого проєкту КУпАП, ані публікацій з цього приводу, а також анонсованого обговорення існуючого проєкту. Це пов'язано насамперед з відсутністю остаточного варіанту, який може слугувати основою такого обговорення. Пропоную якомога швидше прискорити процес оприлюднення остаточного варіанту проєкту. Питання розробки, обговорення та прийняття проєкту Кодексу України про адміністративні проступки потребує ретельного обговорення фахівцями. Наразі ситуація протилежна, більшість науковців зовсім не знайома з існуючим проєктом. виправити ситуацію, окрім оприлюднення необхідно через проведення

форуму на кшталт Першої школи адміністративної процедури, проведення низки конференцій, семінарів, круглих сторін з залученням як наукової спільноти, так і представників практичних структур. На підставі такого обговорення можна підготувати колективну монографію з оцінкою та пропозиціями проєкту

По-третє, необхідно до роботи над проєктом залучити представників практичних органів. Наразі виникає питання: як це буде працювати на практиці, якщо і в теоретичному плані виникає безліч запитань. Окремі зауваження вже враховуються. Наприклад, відомо про наміри розробників проєкту КУпАП повернутися частково до юрисдикції місцевих судів у справах про адміністративні правопорушення.

У порядку обговорення проєкту КУпАП вважаємо за доцільне звернути увагу на додаткові засоби адміністративного впливу, які не знайшли належної наукової підтримки в чинному кодексі та сучасній адміністративно-правовій доктрині, і лише частково представлені в проєкті презентованому на обговорення. На які автором неодноразово наголошувалося у своїх публікаціях [4]. До них слід віднести, вимоги ст. 317-1 КУпАП «Порядок виконання постанови про позбавлення права керування транспортним засобом» [3], за якими після закінчення строку позбавлення права керування транспортним засобом посвідчення водія повертається в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідно до якого повернення посвідчень водія особам, позбавленим права на керування транспортними засобами здійснюється після складення теоретичного і практичного іспитів та обов'язкового проходження позачергового медичного огляду. На наш погляд, обов'язкове проходження позачергового медичного огляду та складення теоретичного і практичного іспитів, становить важливу складову, додатково посилює міру відповідальності та підвищує ефект її застосування. Виступає додатковим елементом адміністративного примусу. Іншим прикладом подібних засобів адміністративного впливу є положення, передбачені ст. 265-4 КУпАП [3], якими регламентується тимчасове затримання транспортних засобів інспекторами з паркування та здійснюється шляхом доставки для зберігання на спеціальний майданчик чи стоянку за допомогою спеціального автомобіля - евакуатора і дозволяється виключно у випадках, встановлених цією статтею. Несприятливі наслідки у вигляді оплати вартості послуг із транспортування та зберігання транспортного засобу носять додатковий вплив на порушника. Не вдаючись до детального аналізу норм цієї статті, лише зазначимо що вартість послуг спеціального автомобіля-евакуатора

майже у всіх випадках його застосування, перевищує розмір штрафу передбаченого ст. 152-1. КУпАП. Проте, як захід додаткового впливу на порушника в існуючій доктрині не розглядається.

Іншим існуючим додатковим заходом впливу, пов'язаного з накладенням стягнення за адміністративне правопорушення, є положення ст. 39-1 КУпАП «Направлення на проходження програм для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статті [2]. В існуючому проєкті КУпАП (проступки) зазначені положення відсутні взагалі.

Як позитив слід відмітити, що в представленому на обговорення проєкті КУпАП(проступки) сформовано гл. 2 «Додаткові правові наслідки адміністративного проступку», яка лише частково вирішує раніше підняту нами проблему їх існування. Так, додатковими правовими наслідками адміністративного проступку є: 1) пеня; 2) вилучення майна; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 4) громадські роботи; 5) короткостроковий арешт. На наш погляд, перелік додаткових правових наслідків (у наших пропозиціях-додаткові заходи адміністративного впливу) не є повний.

Таким чином, існуючий ресурс адміністративного примусу в проєкті знайшов новий підхід у вигляді новели «додаткові правові наслідки адміністративного проступку» та потребує детального аналізу перед до їх прийняття.

На ці та багато інших питань слід шукати відповіді у дискусійних платформах наукових конференцій, семінарів, які мають бути заплановані та проводитися з метою якісного обговорення проєкту Кодексу України про адміністративні проступки.

Список використаних джерел

1. Тимощук В., Бойко І., Школик А., Школьний Є. Закон України «Про адміністративну процедуру»: загальні прозорі правила взаємодії між державою та громадянами і бізнесом : посібник для публічних службовців. Київ, 2022. 76 с.

2. Проект Кодексу про адміністративні проступки, підготовлений Міністерством юстиції України. URL: <https://news.dtkr.ua/law/liability/76803-zamist-kupap-novii-kodeks-ukrayini-pro-administrativni-prostupki-oprilyudneno-projekt/>

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8074-10. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1985. №17. Ст. 415.

4. Доненко В. В. Реальність та перспективи адміністративних стягнень в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 414–416 ; Доненко В. В. До обговорення проекту Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Актуальні виклики адміністративної реформи в Україні в умовах воєнного стану* : зб. тез доп. та повідом. за матеріалами круглого столу (м. Харків, 30 червня 2022 р.) / НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, м. Харків). Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2022. С. 40–43. URL: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/> ; Доненко В. В. Існуючий потенціал адміністративного примусу очікує нової класифікації. *Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні виклики* : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. Дніпро : Університет митної справи та фінансів, 2023. 360 с. ; Доненко В. В. Додаткові правові наслідки адміністративного проступку – новий елемент адміністративного примусу. *Еволюція адміністративного права в Україні* : зб. тез і повідом. за матеріалами круглого столу, присвяченому 30-річчю Національної академії правових наук України (м. Харків, 19 травня 2023 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. 163 с.

ЗИМА Олександр Тарасович,
канд. юрид. наук, доц.,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

СИСТЕМА СТЯГНЕНЬ У ПРОЄКТІ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Адміністративна відповідальність є одним з видів юридичної відповідальності, якому притаманні наступні функції: а) виховна; б) запобіжна (у формі загальної та спеціальної превенції); в) штрафна; г) компенсаційна (в окремих випадках).

Існування адміністративної відповідальності виправдане лише у тому разі, коли вона є ефективною. Ефективність проявляється в тому, що з одного боку перераховані функції (принаймні три перші) реалізуються повною мірою, а з іншого – позитивний вплив на суспільство загалом та особу зокрема (правопорушника, а іноді й потерпілого) перевищує витрати (фінансові, майнові, організаційні, кадрові) держави. В іншому

випадку державі слід шукати нові способи впливу на суспільство, які забезпечать більш корисне використання його ресурсів.

Адміністративна відповідальність проявляється в накладенні на правопорушника адміністративних стягнень. Розмаїття адміністративних проступків, специфіка конкретних адміністративних справ, значна кількість суб'єктів які складають адміністративні протоколи та накладають адміністративні стягнення, тощо вимагає використання не одного а кількох адміністративних стягнень, які за різних умов та в різних обставинах поєднуються, доповнюють та заміняють одне одного. Орієнтуючись на досягнення спільної мети та будучи об'єднаними стійкими взаємозв'язками вони складають систему адміністративних стягнень. Ефективність кожного конкретного стягнення певною мірою залежить від того, наскільки правильно воно вписане в цю систему.

На наш погляд система адміністративних стягнень може бути названа ефективною в тому випадку, коли вона відповідатиме наступним вимогам:

- бути простою та зрозумілою як для адміністративного органу так і для правопорушника;
- забезпечувати індивідуалізацію відповідальності;
- забезпечувати умови, в яких функції адміністративної відповідальності будуть гарантовано реалізованими;
- всі її елементи мають застосовуватись в єдиному спрощеному порядку;
- гарантувати виконання накладених стягнень.

Пропонована проектом КУПАП система стягнень складається з основних (*попередження, штрафу та позбавлення прав займатись певною діяльністю*) додаткових (*громадські роботи, короткостроковий арешт та позбавлення прав займати певні посади або займатись певною діяльністю*) та прихованих (*пеня та вилучення майна*) стягнень. Останні названі додатковими правовими наслідками.

Принципи поєднання стягнень різних видів та їх співвідношення по тяжкості не встановлено. Натомість передбачено, що основні стягнення накладаються в порядку, визначеному адміністративною процедурою, додаткові в судовому порядку, приховані – в обох порядках. При чому за скоєння адміністративного проступку одна особа може бути притягнута до відповідальності в адміністративному порядку, з застосуванням до неї основного стягнення, а потім в судовому порядку, з застосуванням до неї додаткового стягнення. Ми не будемо зупинятись на проблемі порушення загально-правового принципу «non bis in idem» (не можна двічі за одне), якій зафіксований у ст. 61 Конституції України, а зупинимось суто на одній

проблемі: чи відповідає пропонована система стягнень вимогам ефективності.

На наш погляд – ні.

По-перше, вона досить складна. Об'єднує п'ять, шість (якщо рахувати позбавлення прав займатись певною діяльністю двічі, як основне та як додаткове), сім (якщо до п'яти додати два прихованих стягнення), вісім, чи дев'ять (якщо до основних, додаткових та прихованих стягнень додати іще один додатковий правовий наслідок, який, однак, я стягненням не вважаю, – направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі). А може навіть і десять! Адже у ст. 76 Особливої частини КУпАП передбачено таке стягнення, як оплачувані суспільно корисні роботи. У Загальній частині проєкту КУпАП воно не згадується. Як вже говорилося, взаємозв'язок між стягненнями та їх рівень тяжкості невизначений. Умови поєднання також. Система потребує однозначного спрощення.

По-друге, замість єдиного спрощеного порядку накладення стягнень ми маємо два, один з яких є судовим і, відповідно, досить складним для адміністративної відповідальності.

По-третє, пропонована система не гарантує виконання стягнень. Насамперед йдеться про громадські роботи. Як показує практика, це стягнення регулярно не виконується з різних причин (відсутність місць для виконання робіт, неявка порушника на роботи, плутанина в документах органів пробації тощо). Є складності й з виконанням такого стягнення як короткостроковий арешт. Технологічно його реалізувати простіше, ніж громадські роботи, але також є проблеми. Разом з тим це стягнення (його виконання) є самим обтяжливим для держави.

Чи можна удосконалити систему адміністративних стягнень? Думається що так, і зробити це досить просто.

Перш за все, слід відмовитись від короткострокового арешту та громадських робіт. Ці стягнення накладаються у судовому порядку, погано виконуються і не є необхідними для реалізації котроїсь з функцій адміністративної відповідальності. Також вважаємо за доцільне об'єднати два однотипні (однакові?) стягнення в одне. Йдеться про позбавлення прав займати певні посади або займатись певною діяльністю та позбавлення прав займатись певною діяльністю. У чинному КУпАП вони розділені, однак це зумовлено історичними передумовами, які не варто переносити на новий законодавчий акт.

Вказані заходи дозволять повністю виключити з проєкту КУпАП додаткові адміністративні стягнення і, відповідно, позбавитись судового

порядку їх накладення. В системі залишаться лише ТРИ адміністративні стягнення: а) попередження; б) штраф; в) позбавлення прав займатись певною діяльністю. Чи зможуть вони забезпечити індивідуалізацію відповідальності? Думається що так. Адміністративний штраф у системі стягнень відіграватиме провідну роль. У проекті КУпАП пропонується новий підхід до його нарахування. Всі штрафи обраховуються в штрафних ставках та розділені на 10 категорій. За конкретне правопорушення передбачено застосування штрафу певної категорії, однак категорія встановлює не абсолютний розмір штрафу, а лише його межі (перша категорія – від 1 до 5 штрафних ставок, а десята категорія – від 76 до 85 штрафних ставок). Тобто вирішуючи справу адміністративний орган може істотно змінювати розмір штрафу в межах 5–10 штрафних ставок і за рахунок цього уточнити стягнення та індивідуалізувати відповідальність. Попередження застосовуватиметься лише при незначному рівні суспільної шкідливості правопорушення, коли достатній виховний та запобіжний вплив можна досягти і без застосування штрафу.

Щодо реалізації функцій адміністративної відповідальності то, як показує практика, ефективність виховання та запобігання залежать від правильності вибору розміру штрафу за скоєння правопорушення. Штраф не завжди дозволяє реалізувати запобігання у формі спеціальної превенції. В окремих випадках для цього більш ефективно застосовувати таке стягнення як позбавлення прав займатись певною діяльністю. Це стягнення обмежує на певний строк той вид діяльності, з яким пов'язане скоєне правопорушення і таким чином запобігає його повторенню.

В окремих випадках правопорушення скоюється за допомогою знаряддя, засобу або пов'язане з конкретним предметом. Без цих матеріальних об'єктів правопорушення неможливе, а їх наявність створює передумови для рецидиву. Нині для реалізації спеціальної превенції в таких випадках застосовується таке адміністративне стягнення (зазвичай додаткове), як конфіскація. Однак, з огляду на положення Конституції України, конфіскація може здійснюватися лише за рішенням суду. Залучення ж суду до вирішення справ про адміністративні проступки за новим КУпАП є вкрай небажаним.

На нашу думку, склади правопорушень, за скоєння яких може бути накладена конфіскація, слід розділити на дві групи: ті, де необхідна превентивна, запобіжна конфіскація, та ті, за скоєння яких передбачена штрафна конфіскація. Останні доцільно виключити зі складу проекту КУпАП і повернути їх на попереднє місце (наприклад, до Митного кодексу) або ж віднести до числа кримінальних проступків.

Щодо превентивної конфіскації то пропонуємо дещо змінити підхід до неї. Такий вид конфіскації зазвичай застосовується до предметів, обіг яких заборонений або обмежений (заборонені знаряддя рибного лову, незначні дози наркотиків, товари, що не відповідають вимогам стандартів, тощо). Їх конфіскація, тобто безоплатне вилучення на користь держави, позбавлене сенсу, оскільки подальше використання у більшості випадків неможливе. Тому замість конфіскації пропонуємо запровадити принципово новий інструмент: зобов'язання знищити майно, яке стало знаряддям чи предметом правопорушення і в подальшому може використовуватись таким же чином. Таке знищення має здійснити власник майна за свій кошт, а у випадку коли він не встановлений або за його клопотанням – адміністративний орган. Зобов'язання знищити не передбачає позбавлення права власності, тому судовий порядок вирішення справи не є обов'язковим.

Таким чином, пропонована система має складатись з трьох адміністративних стягнень й одного додаткового інструмента, який хоча і не є стягненням, але забезпечує реалізацію запобіжної функції адміністративної відповідальності.

ЗУЙ Валентина Василівна,
канд. юрид. наук, доц.,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

ООНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ

Впровадження та імплементація нових поглядів на сутність адміністративного права має сприяти значному посиленню його ролі у формуванні громадянського суспільства, демократичної, соціальної та правової держави. Сьогодні нагальна необхідність таких реформ підтверджується міжнародним досвідом, який показує, що в епоху змін у соціально-економічній та політико-правовій системі галузь адміністративного права також потребує суттєвих змін, які полягають у науково-теоретичній підтримці. І це не випадково, оскільки адміністративне право є однією з основних галузей права у всіх

демократичних країнах Європи. Нагадаємо, що Україна стала кандидатом у члени для вступу до Європейського Союзу, що зумовило актуальність та необхідність оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні, особливо в контексті суб'єктів адміністративних проступків з урахуванням міжнародних перспектив.

В теорії адміністративного права питання про визнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб є дискусійним [1, с. 34]. У цілому багато актів стосуються відповідальності юридичних осіб, які відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення, досі офіційно суб'єктами адміністративних правопорушень не визнаються, на чому і наголосив Конституційний Суд України [2]. І. Й. Службський, досліджуючи проблематику адміністративної відповідальності юридичних осіб, зазначає, що дослідження багатьох науковців, публікації практиків дали можливість обґрунтувати значну кількість питань адміністративної відповідальності, однак невирішених проблем залишається достатньо як в науці, так і в законотворчості та правозастосовчій діяльності [3, с. 13]. На думку К. О. Дубової, всі ж проблеми законотворчості та правозастосовчої діяльності у сфері адміністративної відповідальності звелись до констатації факту: якщо в Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутні норми, які закріплюють підстави та порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності, то і відсутня практика застосування таких норм [4, с. 107]. Однак звернемо увагу, що Закон України «Про адміністративну процедуру» (який набирає чинності наприкінці 2023 р.) також піднімає питання щодо юридичних осіб. Так, у нормах даного Закону зазначено, що цей нормативно-правовий акт регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у дусі визначеної Конституцією України демократичної та правової держави та з метою забезпечення права і закону, а також зобов'язання держави забезпечувати і захищати права, свободи чи законні інтереси людини і громадянина [5].

Д. М. Лук'янець запропонував цікаву класифікацію, яка поділяє проблеми адміністративної відповідальності на три групи: 1) наукові проблеми; 2) проблеми чинного законодавства; 3) проблеми перспективного законодавства. При цьому, проблеми перспективного законодавства обмежені характеристикою перепон, які супроводжують

процес кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність [6, с. 14]. Тому нагальним є ухвалення нового кодифікованого акта – Кодексу України про адміністративні проступки (далі – КУпАП) – одного з першочергових заходів, передбачених Концепцією адміністративної реформи в Україні ще в 1998 р. [7]. Додамо, що в чинному КУпАП наводяться три моменти. По-перше, це ототожнення «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», але останній не є особливим різновидом адміністративних правопорушень; по-друге, суб'єктом адміністративного правопорушення в більшості випадків визнається фізична особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку та ознаки, що характеризують суб'єкта проступку на загальні та спеціальні; по-третє, акцентуємо на тому, що відповідно до ст. 27 КУпАП штраф є грошовим стягненням, що накладається на громадян, посадових та юридичних осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених КУпАП та іншими законами України, а у примітці до ст. 123 КУпАП зазначається, що суб'єктом правопорушення в даній статті є юридична або фізична особа.

У даному контексті є особливо цікавим проєкт КУпАП заступника міністра юстиції О. Банчука та експертне обговорення процедурної частини проєкту. В даному законопроєкті запропоновано визнання суб'єктом адміністративних проступків юридичних осіб нарівні з фізичними особами. Крім того, О. Банчук зазначив, що при розробці проєкту КУпАП був врахований найкращий досвід країн ЄС з тим, щоб досягти двох цілей – зробити механізм притягнення до адміністративної відповідальності максимально ефективним, а з іншого боку – забезпечити захист прав особи, тобто у проєкт закладено стандарти, які наблизять Україну до європейського правового поля і в частині адміністративно-деліктного законодавства [8].

На підставі викладеного, можна дійти висновку, що оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні є необхідним на підставі гармонізації законодавства як всередині країни так і на шляху України до членства в Європейський Союз. Так, законотворча та правозастосовна діяльності у сфері адміністративної відповідальності мають містити норми в Кодексі України про адміністративні правопорушення, які б закріплювали підстави та порядок притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності з огляду на ряд законодавчих актів, які зараз ухвалюються (прикладом є Закон України «Про адміністративну процедуру»).

Список використаних джерел

1. Комзюк А. Т., Липій Є. А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і Безпека*. 2017. № 2 (65). С. 34–38.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст. 1076.
3. Службський І. Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 18 с.
4. Дубова К. О. Проблематика адміністративної відповідальності на сучасному етапі розвитку правової системи України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 5. С. 107–112.
5. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2073-20>.
6. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 19 с.
7. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 21. С. 32.
8. Банчук О. Про оновлення адміністративно-деліктного законодавства. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/oleksandr-banchuk-pro-onovlennya-administrativno-deliktного-zakonodavstva>.

ІГНАТЧЕНКО Ірина Георгіївна,

канд. юрид. наук, доц.,

доцентка кафедри адміністративного права

Національного юридичного університету

імені Ярослава Мудрого,

Україна, м. Харків

ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ» В АСПЕКТІ ОНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Проект Кодексу України «Про адміністративні проступки» (далі – Проект), підготовлений наразі Міністерством юстиції України, було розроблено з метою декодифікації та дерадянізації законодавства про адміністративні правопорушення в Україні. Таким чином, зроблено спробу повної систематизації адміністративно-деліктного законодавства у єдиному зведеному акті.

Деякі сумніви визиває сама назва цього Проекту, адже якщо буквально її розуміти, то ніби то кодифікуються самі «адміністративні проступки». Причому, слід зазначити, що у аналізованому Проекті Адміністративним проступком (правопорушенням) є вчинене фізичною або юридичною особою діяння (дія чи бездіяльність), за яке цим Кодексом передбачена відповідальність [1, ст. 14, ч. 1]. Тобто вбачається, що у такому формулюванні знов, порівняно з діючим КУпАП, відсутнє розмежування понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок», що було і залишається доктринальною проблемою.

У будь-якому разі адміністративний проступок (правопорушення) є підставою для настання адміністративної відповідальності. Причому у Проекті збережено положення про те, що відповідальність за адміністративні проступки, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці діяння за своїм характером не мають наслідком відповідно до закону кримінальної відповідальності [1, ст. 14, ч. 2]. Передусім необхідно підкреслити, що законодавець вже у визначенні адміністративного проступку (правопорушення) наголошує на певній схожості цих двох варіантів юридичної відповідальності й на тому факті, що останні ніколи не можуть наступити одночасно за одне й теж саме фактичне діяння. Мова не йде про штучне «тяжіння» правозастосовних органів до кримінальної відповідальності чи про звинувачувальний характер кваліфікації правопорушення, а про те, що в разі вчинення певних дій, наприклад, дрібне хуліганство (передбачене ч. 1 ст. 89 Проекту. – *l. l.*), які за ступенем шкідливості наближаються до злочинів, аналіз здійснюється за принципом «від складного до простого», тобто спершу як робоча версія розглядається можливе вчинення злочину, а в разі відсутності ознак, що свідчили би про наявність кримінального правопорушення, в подальшому

діяння кваліфікується як адміністративне правопорушення [2, с. 228].

Слід зазначити, що відповідно до п. 22 ст. 92 Конституції України, діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Тобто на конституційному рівні не передбачене поняття «адміністративний проступок». Що ж стосується питання про те, що, за твердженням авторів Проекту, адміністративний проступок полягає в порушенні адміністративних правил, встановлених законом, наслідком вчинення яких є адміністративні стягнення, по факту ті чи інші правила, які визначаються у диспозиції статей Особливої частини Проекту, доволі часто регулюються підзаконними актами. Приміром, Правила дорожнього руху, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. Відповідальність за порушення цих правил, згідно з Проектом, передбачена у гл. 6 Особливої частини Проекту «Адміністративні проступки у сфері забезпечення безпеки руху та експлуатації автомобільного й електричного транспорту». Тобто спостерігається, що різні частини норми, диспозиція і санкція фактично мають різну юридичну силу. Водночас виникає також питання, чи є тотожними поняття «адміністративні правила» і «правила, які закріплюють встановлений порядок управління»? Уявляється, що в перспективі матеріальні норми, порушення яких тягне за собою адміністративну відповідальність, слід закріплювати на законодавчому рівні, як це передбачено у п. 22 ст. 92 Конституції України.

Наведемо декілька міркувань щодо розмежування понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок».

Цікавою є думка авторів одного з минулих законопроектів, які теж свого часу розробляли проект Кодексу України з аналогічною назвою «Про адміністративні проступки» 2004 р. Цей законопроект, хоча й розглядався Верховною Радою України, але так і не був прийнятим і зміст його не був достатньо якісним і вже застарів, але обґрунтування доцільності його назви виглядає і сьогодні доволі логічним. Так, у Пояснювальній записці до цього законопроекту його автори зазначали, що така назва проекту обрана, виходячи з двох міркувань. Одне з них – термін «правопорушення» містить в собі два поняття: злочин і проступок, які відрізняються між собою за ступенем суспільної небезпеки. Проступок є менш суспільно небезпечним порушенням законодавства стосовно злочину, оскільки заподіяна ним шкода не спричиняє небезпеки для суспільства в цілому. Друге, це те, що термін «адміністративне правопорушення» також містить в собі два поняття: адміністративний

проступок, передбачений проєктом Кодексу України про адміністративні проступки, і порушення відносин в сфері управління. Виходячи із того, що проєкт Кодексу передбачає тільки встановлення адміністративної відповідальності за вчинений адміністративний проступок, така назва Кодексу уявляється доцільною [3].

Таким чином, адміністративне правопорушення посягає на ті відносини, які регулюються нормами права щодо організаційно-управлінської діяльності загалом. Це поняття пов'язується з поняттям адміністративної відповідальності, хоча не всі подібні правопорушення пов'язані з настанням саме цього виду юридичної відповідальності, а можуть тягнути й інші, приміром дисциплінарну, матеріальну, які, до речі, можуть виникати водночас за вчинення одного фактичного діяння. Це не суперечить положенням ст. 61 Конституції України про те, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Виключенням тут є вказана вище неможливість одночасного встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності.

З іншого боку, адміністративне правопорушення як словосполучення етимологічно означає «порушення норм адміністративного права», але не всіх, а тих, які регулюють власне управлінську діяльність, встановлюють правила в певній сфері публічного адміністрування, тягнуть адміністративну відповідальність для суб'єктів владних повноважень (адміністративних органів або їх посадових осіб), які порушують ці правила. Адже порушення адміністративно-правових норм з боку останніх відноситься до предметної юрисдикції адміністративних судів, з тієї точки зору, що це теж різновид «адміністративної відповідальності» у її розширеному (нетрадиційному) розумінні. Інакше кажучи, не усіляке порушення правил, встановлених адміністративно-правовою нормою, спричиняє адміністративну відповідальність. Мова йде про порушення тільки такої норми адміністративного права, яка забезпечується можливістю застосування адміністративно-правової санкції у вигляді того чи іншого адміністративного стягнення.

У даному випадку маються на увазі норми, які встановлюють права і обов'язки різних категорій фізичних осіб (а тепер вже і юридичних осіб за Проєктом [1, ст. 16]) у сфері виконавчої й розпорядчої діяльності держави (адміністративні правила. Тобто адміністративна відповідальність настає за порушення найменшої частини адміністративно-правових норм, у порівнянні з їх об'ємом, який взагалі охоплюється предметом адміністративного права. Щодо основної маси адміністративно-правових

норм, то порушення встановлених ними правил не тягне адміністративної відповідальності в її традиційному розумінні. До того ж окремі категорії фізичних осіб військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних проступків несуть відповідальність за адміністративні проступки за дисциплінарними статутами [1, ч. 1 ст. 49], хоча за деякі порушення вимог закону, які перелічені в ч. 2 ст. 49 Проекту, зазначені особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Таким чином, адміністративним проступком слід визнавати діяння, яке полягає в порушенні правил, встановлених законом, наслідком вчинення якого є адміністративне стягнення. Воно полягає в порушенні (невиконанні) норм права, за які настає адміністративна відповідальність. Ці норми в матеріальному сенсі можуть регулюватися нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть застосування адміністративних санкцій (стягнень) [1, розд. 3, гл. 1]. Критерієм тут виступає сама можливість застосування адміністративної санкції і настання адміністративної відповідальності. Адміністративно-правовими засобами охороняються суспільні відносини, які регулюються не тільки адміністративно-правовими нормами, але й нормами фінансового, цивільного, трудового, екологічного і навіть сімейного права (ст. 74 Проекту «Невиконання батьками або іншими законними представниками обов'язків щодо виховання дітей»). Тому родові об'єкти проступків (Особлива частина Проекту) можуть мати місце і у відносинах, які виникають у цих галузях. Отже, адміністративна відповідальність – це самостійний вид юридичної відповідальності що настає за адміністративні проступки в різних сферах публічного адміністрування. Нормами цього інституту адміністративного права охороняються відносини, які регулюються відповідними галузями права, де ці норми немов обслуговують норми інших галузей права своїм правоохоронним, заборонувальним, каральним впливом гарантуючи юридичну обов'язковість приписам багатьох юридичних галузей [4, с. 61].

Список використаних джерел

1. Проект Кодексу України «Про адміністративні проступки», підготовлений Міністерством юстиції України. 2023 р.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2011. 624 с.
3. Пояснювальна записка до Кодексу України про адміністративні проступки : Законопроект від 24.05.2004 р. № 5558. URL:

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5.

4. Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с.

КОВТУН Марина Сергіївна,
канд. юрид. наук, доц.,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ, У СВІТЛІ ПРОЄКТУ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Закон України «Про адміністративну процедуру», що набуває чинності 15 грудня 2023 р., має суттєво змінити та упорядкувати відносини між державною та приватними суб'єктами, у тому числі й щодо деліктних правовідносин. А відтак, це повною мірою має торкнутися й процедури притягнення до адміністративної відповідальності особи, що вчинила правопорушення, пов'язане з корупцією.

Наразі провадження щодо притягнення особи до відповідальності за відповідні правопорушення передбачена чинною редакцією Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1].

Аналізуючи проект нового Кодексу України про адміністративні проступки (далі – проект КУпАП) [2] стосовно врегулювання провадження у справах по притягненню особи до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією можемо вказати на низку значних змін, що пропонується в оновленому провадженні. І ці зміни є кардинальними, а тому заслуговують на детальний критичний аналіз.

По-перше, пропонується змінити орган, уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення по цій категорії справ. Наразі це районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) (ст. 221 КУпАП).

Проект Кодексу у Примітці 1 до глави 5, у свою чергу, пропонує такими повноваженнями наділити:

– центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування

та реалізує державну антикорупційну політику щодо справ про адміністративні проступки, вчинені службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Таким органом наразі є Національне агентство з питань запобігання корупції (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції») [3];

– адміністративний орган у сфері підтримання забезпечення публічної безпеки і порядку щодо справ про адміністративні проступки, що вчинені іншими особами. З аналізу п.1 ч.1 ст. 2 Закону України «Про національну поліцію» таким органом є Національна поліція [4].

Однак аналіз норм проєкту дає можливість виокремити ще одного суб'єкта – адміністративний суд. Так, лише адміністративний суд наділений компетенцією застосувати позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю за позовом адміністративного органу (ст. 33 проєкту КУпАП), а також такий порядок передбачений для застосування вилучення майна як додаткового правового наслідку (ч. 1, 2 ст. 36 проєкту КУпАП) [2]. Отже, фактично, суд у цьому випадку є саме тим суб'єктом, хто застосовує відповідне стягнення. Однак у Примітці 1 до гл. 6 проєкту, де визначені суб'єкти, що уповноважені притягати до відповідальності по цій категорії справ, про адміністративний суд не згадується, що вже вказує на наявну прогалину.

По-друге, повної трансформації має зазнати й саме провадження щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності. Пропонується, що справа про адміністративний проступок має розглядатися та вирішуватися адміністративним органом, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться місце вчинення адміністративного проступку (ст. 499 проєкту КУпАП). За результатами розгляду справи про адміністративний проступок адміністративний орган у межах своїх повноважень приймає адміністративний акт про: 1) закриття провадження в справі про адміністративний проступок, або 2) застосування адміністративного стягнення за вчинення адміністративного проступку (ст. 464 проєкту КУпАП) [2].

По-третє, апеляційне оскарження також буде відбуватися по-новому. Адміністративний акт в справі про адміністративний проступок може бути оскаржений в порядку адміністративного оскарження чи в порядку адміністративного судочинства (ст. 471 проєкту КУпАП) [2].

Право на адміністративне оскарження – звернення з вимогою про захист в позасудовому порядку відповідно до цього Кодексу має будь-яка особа, яка вважає, що адміністративним актом чи його виконанням порушено чи може бути порушено її права, свободи чи інтереси.

Оскаржуватися може законність адміністративного акта. В окремих випадках можливе оскарження процедурного рішення, дії адміністративного органу здійснюється після прийняття адміністративного акта.

По-четверте, адміністративне стягнення за вчинення адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією може бути застосовано протягом двох років з дня його вчинення (ст. 45 проєкту КУпАП) [2].

Указане положення зазнає змін в порівнянні з поточною редакцією у ч. 4 ст. 38 КУпАП [1] – адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Запропоновані зміни у цілому можуть сприйматися позитивно, зважаючи на доволі довгий та складний процес виявлення таких правопорушень.

По-п'яте, аналіз норм проєкту Кодексу дає підстави говорити, що прокуратура вже не буде залучатися до провадження. Наразі чинним КУпАП [1] передбачено, що участь прокурора є обов'язковою при розгляді судом справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

У ст. 421 проєкту КУПАП серед учасників провадження в справі про адміністративний проступок вказані: 1) особа, яка притягається до відповідальності за вчинення адміністративного проступку; 2) особа, яка з метою захисту своїх прав і законних інтересів звертається до адміністративного органу із скаргою (скаржник); 3) особа, інтереси якої може зачіпати адміністративний акт, у тому числі потерпілий (заінтересована особа). Серед осіб, які сприяють розгляду справи, вказано: 1) свідка; 2) експерта; 3) спеціаліста; 4) перекладача [2].

Подібні зміни можуть також сприйматися позитивно, бо фактично прокурор в провадженні по правопорушенням, пов'язаним з корупцією має наразі доволі обмежені повноваження, зокрема, не має права оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення. Зважаючи, що повноваженнями виносити рішення про притягнення до адміністративної відповідальності (адміністративний акт) планується наділити безпосередньо НАЗК, а у разі оскарження саме НАЗК буде стороною у справі, що буде розглядатися в порядку адміністративного судочинства, роль прокурора у такому провадженні нівелюється. НАЗК самостійно може доводити правомірність винесення відповідного адміністративного акта.

По-шосте, перелік стягнень, що можуть бути застосовані до правопорушника по цій категорії справ за чинною редакцією КУпАП включає: штраф; конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (наприклад, доходу від підприємницької діяльності, винагороди від роботи за сумісництвом, подарунку); - позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком від шести місяців до одного року або на один рік (залежно від конкретизації санкції у санкції статті) [1].

У статтях 410–416 проєкту КУпАП у відповідних статтях пропонується застосовувати за правопорушення, пов'язані з корупцією:

- штраф різних категорій (ст. 31 проєкту КУпАП);
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 33 проєкту КУпАП). Проте, пропонується розглядати його як додатковий вид адміністративного стягнення, що може бути застосований виключно адміністративним судом за позовом адміністративного органу на строк від шести місяців до одного року в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України.

Конфіскації у звичному для нас розумінні як стягнення в проєкті немає, проте додатковим правовим наслідком адміністративного проступку запроваджується вилучення отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом. Цей захід може застосовуватися виключно на підставі рішення адміністративного суду, незалежно від звільнення особи від застосування адміністративного стягнення, у випадку вчинення особою діяння до досягнення віку, з якого може наставати відповідальність за адміністративні проступки (ст. 33 проєкту КУпАП) [2].

І тут ми бачимо певні практичні проблеми при реалізації вказаних норм. Наприклад, щоб притягнути особу за повторне протягом року порушення вимог фінансового контролю (ч. 3 ст. 412 проєкту КУпАП) та накласти на особу штраф четвертої категорії з вилученням доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік справу має розглянути НАЗК чи орган Національної поліції та застосувати стягнення у вигляді штрафу вказаного розміру, а потім звернутися з адміністративним позовом до адміністративного суду про застосування додаткового стягнення – позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та додаткового правового наслідку – вилученням доходу чи винагороди.

Перед нами постає складна процедура, яка фактично включає в себе

адміністративну процедуру та судове провадження як складові частини одного провадження по притягненню особи до адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим виникає питання – а чи не йде мова про подвійну відповідальність за одне й теж саме правопорушення? Оскільки фактично особу притягають до відповідальності одночасно й адміністративний орган, й адміністративний суд. Варто нагадати, що ч. 1 ст. 61 Конституції України закріплено, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [5]. А відтак мова йде про порушення принципу «non bis in idem».

Про системні недоліки щодо притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією вказується Національним агентством з запобігання корупції в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки [6].

Так, НАЗК звертає увагу, що більшість осіб, винних у вчиненні правопорушень, пов'язаних з корупцією, уникають адміністративної відповідальності та/або стягнення, використовуючи системні недоліки існуючої процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності та недосконалість судової системи. Як очікуваний стратегічний результат реформування вказаної сфери НАЗК передбачає, що:

1) процедуру притягнення осіб до адміністративної відповідальності має бути удосконалено, зокрема, завдяки: спрощенню порядку виклику та вручення протоколів про такі правопорушення; встановленню вичерпного переліку істотних порушень при складанні протоколу, які перешкоджають прийняттю рішення у справі про адміністративне правопорушення та зумовлюють направлення протоколу для доопрацювання (належного оформлення), визначенню граничного строку для усунення таких порушень; наданню Національному агентству статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами; встановленню загального правила про те, що особа не може бути звільненою від адміністративної відповідальності за такі правопорушення у зв'язку з малозначністю, із визначенням вичерпного переліку винятків з правила; скасуванню прив'язки строків накладення стягнень за вчинення таких правопорушень до дня їх виявлення, а також встановленню правила, згідно з яким перебіг таких строків зупиняється у разі, якщо особа умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися; удосконаленню порядку застосування заходів примусу до осіб, які без поважних причин ухиляються від явки до суду;

2) запроваджено систему електронного провадження у справах про адміністративні правопорушення [6].

Отже, провадження по притягненню до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією потребують системних змін. Частково ці зміни відображені у проекті КУпАП. Проте аналіз проекту вказав також й на суттєві недоліки та протиріччя, які потребують доопрацювання.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

2. Проект Кодексу України про адміністративні проступки, наданий для громадського обговорення Міністерством юстиції України за вих. № 11-11.1.2-23 від 30.06.2023 р.

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

4. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.

5. 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>.

6. Антикоруptionній стратегії на 2021–2025 роки. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/antikoruptsiyna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf>.

КУРІННИЙ Євген Володимирович,
д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету,
Україна, м. Запоріжжя

ДО ПИТАННЯ КОМПЛЕКСНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Сутність суспільного призначення правоохоронних органів визначена в їх назві й полягає в охороні найбільш важливих суспільних відносин, що забезпечуються правовим захистом у вигляді охоронних норм права (насамперед кримінального та адміністративного спрямування) та

можливістю застосування заходів державного примусу у разі скоєння відповідних правопорушень або для їх попередження.

Відсутність в теперішній Україні ефективно функціонуючих владних інститутів, зокрема й правоохоронних структур, детермінує постійну потребу у системних змінах, які усвідомлюються значною частиною української бюрократії, але здійснюються суперечливо та половинчасто, без бажаних для суспільства результатів.

Поступово український державний апарат став функціонувати у штучно створеному та його задовольняючому стані перманентного реформування (проголошені трансформації якби є, однак старий порядок речей майже не порушується).

Якщо за мирних часів, така «недореформованість» сприймається як хронічна хвороба владного апарату, то за умов війни вона може становити екзистенційну загрозу державі (прикладів казнокрадства та корупції достатньо – від закупівлі яєць по 17 грн за штуку до розкрадання мільярдних коштів на ремонт доріг у прифронтівій області).

Усвідомлюючи, що в українському суспільстві зберігся чіткий запит на рішучі та позитивні зміни в усіх сферах життя, а також, що у післявоєнний період наша країна потребуватиме набагато більш якісної організації та функціонування правоохоронних органів, Президентом України 11 травня 2023 р. був підписаний Указ № 273/2023 «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки» (далі – Указ). Даним Указом схвалено важливий документ (далі – План), а уряду доручено розробити, разом з відповідними державними органами, та затвердити план заходів, спрямованих на виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленого цим Указом.

План реформування системи правопорядку передбачає шість стратегічних пріоритетів: дієвість і ефективність органів правопорядку та прокуратури як невід’ємної складової сектору безпеки і оборони, в межах якого вони забезпечують національну безпеку України, у тому числі громадські безпеку й порядок, протидіють злочинності з урахуванням стратегічних цілей та відповідно до стандартів прав людини і основоположних свобод, у тому числі із забезпеченням гендерної рівності; послідовна кримінальна політика, пріоритетом у якій є запобігання злочинності, невідворотність відповідальності, захист особи, суспільства та держави від кримінальних правопорушень, забезпечення інтересів потерпілого; оперативність кримінального провадження з дотриманням

міжнародних стандартів та принципу верховенства права; система управління, орієнтована на результат відповідно до встановлених пріоритетів; комплексна цифрова трансформація; відкритість, прозорість, підзвітність і незалежність.

За результатами всеукраїнського опитування для консультативної місії Європейського Союзу в Україні, проведеного 4–20 вересня 2023 р., порівняно з 2021 р. серед українців помітно зросла довіра до більшості органів у секторі громадської безпеки. Так, для Національної гвардії довіра зросла з 50 до 72 %, СБУ – з 23 до 59 %, НПУ – з 30 до 56 %, РНБО – з 27 до 49 %.

Переважає більшість респондентів критично оцінюють зусилля влади з проведення реформ – лише 19 % вважають зусилля достатніми (у 2021 р. було 15 %). Натомість 71 % вважають зусилля недостатніми (у 2021 р. було 76 %).

При цьому найбільший запит – на боротьбу з корупцією. Серед 10 реформ/завдань 90 % респондентів до топ-3 зараховують саме антикорупційну діяльність, зокрема, 58 % з них вважають це завданням №1 для України. Інші топ-реформи: завдання, пов'язані з війною (77 % зараховують до топ-3) і реформа судової системи (43 %). Про забезпечення прав людини говорять 26 %, а про реформу правоохоронних органів – 21 % [1].

Президент України В. Зеленський, коментуючи схвалений План, зазначив, що це – детальний документ, який розрахований на час до 2027 р. ... ми маємо забезпечити таку систему гарантування справедливості та правопорядку для нашої країни, яка відповідатиме нашій меті вступу України в ЄС ... і, що не менш важливо, гарантує ті основи нового суспільного договору, які очевидно окреслюються зараз при захисті нашої держави [2].

Необхідно зауважити, що проголошений намір теперішнього Глави Української держави реформувати вітчизняні правоохоронні органи не є першою спробою, відповідні цілі ставилися та певні організаційні заходи здійснювалися під час каденцій усіх попередніх очільників країни. Однак з огляду на підписання 11 травня 2023 р. відповідного президентського Указу, зазначене завдання не втратило своєї актуальності, бо рівень реалізації суспільних потреб у сфері функціонування правоохоронної системи залишається невисоким, і не задовольняє як державне керівництво, так й переважну більшість українських громадян.

Перш ніж розпочати розгляд проблеми комплексності трансформації складових правоохоронної системи перерахованих в Плані, на мій погляд,

необхідно зупинитись на окремих дефініціях. Зокрема, мова йдеться про такий термін як «органи правопорядку» до яких у цьому документі віднесені: Міністерство внутрішніх справ України, Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державне бюро розслідувань, Бюро економічної безпеки України, Служби безпеки України та Державна митна служба України.

Виходячи з існуючої уяви про правопорядок, перелік органів, які його мають забезпечувати, не обмежується структурами з лише законодавчо визначеними правоохоронними (правозахисними) функціями. Тобто термін «органи правопорядку» (точніше забезпечення правопорядку) кореспондується з терміном «правоохоронні органи» як ціле та частина, тому використання останнього є цілком прийнятним.

У назві Указу «Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки» значний акцент зроблений на три ключові складові, а саме: комплексність; реформування відповідних органів як частини сектору безпеки; термін – 5 років (причому, 10 місяців поточного року майже спливи).

Подібна розстановка організаційних наголосів є цілком зрозумілою: по-перше, війна, що триває; по-друге, успіх трансформацій у вітчизняному секторі безпеки і оборони не можливий без позитивних змін в організації та функціонуванні правоохоронних органів (як тих, що перелічені в Плані, так й тих про які у ньому не згадується); по-третє, стислий 5-річний термін, відведений на зазначені трансформації, насамперед пояснюється необхідністю України – найскоріше отримати повноцінне членство в таких союзах як НАТО та ЄС.

На наш погляд, успіх реалізації Плану насамперед залежатиме від спроможності забезпечити його дійсну комплексність, яка не обмежується лише сектором безпеки і оборони України, а об'єктивно повинна виходити за його межі та стосуватися усіх правоохоронних органів (перший рівень комплексності) та інших організаційних щабель функціонування нашої держави, а саме – державного апарату у цілому та судової системи (другий рівень комплексності), а також нової моделі української держави, в основі якої має бути закладений ефективний політичний та соціально-економічний проєкт (третій рівень комплексності).

Для того, щоб краще зрозуміти кінцеву мету Плану, необхідно більш детально зупинитися на значенні терміну «комплексність» який походить від слова complex і складається з двох латинських коренів com (разом) і plex (сплетений). На противагу йому слово complicated містить в собі

корінь ріс (складений) і вказує на багат шаровість. Комплексність використовується для опису систем з багатьох елементів, які у різний спосіб взаємодіючи призводять до виникнення чогось, що є більшим ніж сума окремих частин. Вивченням комплексних зв'язків є головним завданням *теорії комплексних систем*.

Результати ознайомлення з Планом дозволяють стверджувати, що його зміст здебільшого стосується першого рівня комплексності реформування перелічених у ньому державних інституцій правоохоронної спрямованості, як частини сектору безпеки і оборони України. Виняток складають положення зазначеного документу, що стосуються розроблення, затвердження та введення в дію Національного плану із запобігання (превенції) злочинності, розрахованого на три роки (п. 2.3) та удосконалення механізмів та розвиток міжвідомчої координації у сфері кримінальної юстиції (п. 2.6), які певним чином можна віднести до наступного (другого) рівня комплексності бо їх реалізація фактично є неможливою без участі структур судової влади.

Не дивлячись на окремі новаційні положення Плану (насамперед стосовно прозорого управління людськими ресурсами з дотриманням принципів гендерної рівності, здійснення консолідованої поетапної цифрової трансформації органів правопорядку та прокуратури або оновлення операційних процесів за допомогою ІТ-систем, придатних для обміну даними з інституціями ЄС відповідно до стандартів ЄС, тощо), окрім фактичної однорівневої комплексності цього документу, його помітні вади також складають відсутність таких важливих положень стосовно: оновленої моделі вітчизняної правоохоронної системи (хоча б окреслення її контурів); необхідності збереження мілітарної складової у діяльності окремих органів (наприклад, Національної поліції України чи СБУ); напрямків та меж співпраці з блоком антикорупційних структур (НАБУ, САП, НАЗК, АРМА); уніфікованої кадрової політики (підготовки кадрів та їх гарантованого соціального забезпечення та захисту); законодавчо стабільних (фіксованих) обсягів фінансування діяльності правоохоронних органів; доцільності виокремлення підрозділів досудового слідства в нову правоохоронну інституцію (наприклад департамент слідства у структурі Мінюсту України); взаємодії органів правопорядку з іншими структурами, що складають сектор безпеки і оборони України; прогнозу тенденцій щодо зміни (погіршення або покращення) криміногенної обстановки в державі у найближчі роки.

Перелічені недоліки можуть і повинні бути усунуті в наступних деталізованих документах, які будуть складатися на виконання положень

Плану.

Як зазначалося вище, зазначений план характеризується лише одним рівнем комплексності, що певним чином може помітно ускладнити успішну реалізацію передбачених у ньому заходів.

Другий рівень комплексності Плану, на наш погляд, утворюють такі дві основні складові як кримінальна юстиція та державний апарат, котрі теж потребують відповідних суттєвих трансформацій, без яких повноцінне результативне втілення у життя положень Плану є фактично неможливим. Тому, одночасно з реформою правоохоронних органів, потрібно здійснювати кардинальні зміни в організації та функціонуванні вітчизняної судової системи як невід'ємної частини кримінальної юстиції, та державної служби як ключового правого інституту, що відіграє головну роль у побудові та діяльності державного апарату країни. У свою чергу, родовим реформаторським заходом для цих важливих елементів держави є адміністративна реформа, в рамках якої реалізується переважна більшість трансформаційних заходів державного апарату та судової системи як окремої але невід'ємної його частини.

Також, дотримання вимог комплексності другого рівня має інтенсифікувати давно затребувані зміни чинного кримінального та кримінального процесуального законодавства, значна кількість норм якого, на мою думку, містить занадто багато ліберальних положень, що об'єктивно не відповідають суровим вимогам воєнного сьогодення та післявоєнного відродження України.

Вивчаючи питання необхідності впровадження третього рівня комплексності під час реформування вітчизняної правоохоронної системи, потрібно у першу чергу враховувати накопичений багаторічний досвід реалізації в нашій країні цієї та інших системних трансформацій, жодній з яких не можна надати безумовну позитивну оцінку (завжди можна знайти декілька причин, які унеможливають визнання однозначно високого її результату).

Кожна формально завершена реформа (а таких не так багато в Україні) має власні недоробки, навмисно залишені шпарини, винятки, за допомогою яких окремим категоріям суб'єктів (насамперед певним високопосадовцям та наближеним до них представникам великого бізнесу) залишається можливість реалізовувати власний (приватний, груповий) інтерес. Домінування такого роду інтересів над істинними державними інтересами, сформованими на основі об'єктивно існуючих суспільних потреб, вже давно досягло критичних позначок, і не дає можливості налагодити відповідні соціальні механізми щодо повного та

своєчасного втілення у життя згаданих потреб.

На мою думку, така соціальна аномалія лежить в основі більшості причин наших негараздів, починаючи з хронічних системних криз, що супроводжують нашу державу з часу її перезаснування у 1991 р. до теперішнього особливого періоду, який характеризує воєнну агресію РФ, під час якої окремі представники елітних станів примудряються як зазвичай збагачуватися за рахунок коштів щонайменше на половину дефіцитного українського Державного бюджету, що покривається за рахунок фінансової допомоги західних партнерів.

За таких обставин третій рівень комплексності для досягнення позитивного результату задекларованого 11 травня 2023 р. реформування правоохоронних органів є необхідним та обов'язковим.

Сутність даного рівня полягає у заміні чинної політичної та соціально-економічної моделі української держави на принципово новий відповідний цивілізаційний проект, державний апарат якого буде спроможним повно і своєчасно втілювати у життя об'єктивно існуючі групи суспільних потреб.

Список використаних джерел

1. Результати всеукраїнського опитування для консультативної місії Європейського Союзу в Україні, URL: <https://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1307>.

2. Зеленський розповів про план реформування правоохоронних органів до 2027 року. *Радіо Свобода*. 11 травня 2023 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenksy-plan-reformuvannia-pravoohoronni-orhany/32407732.html>.

ЛЕУСЕНКО Ірина Василівна,
*аспірантка кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету,
Україна, м. Запоріжжя*

ЗАБРУДНЕННЯ МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

У правовій науці немає однозначного підходу щодо розуміння поняття об'єкту адміністративних правопорушень у сфері забруднення морського простору України. Так, у науково-практичному коментарі

Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення : збірник тез панельної дискусії VI ХМЮФ
26 вересня 2023 р.

КУпАП за загальною редакцією А. С. Васильєва, об'єкт всіх правопорушень відносно забруднення морського простору України визначається як суспільні відносини з охорони територіальних та внутрішніх морських вод [1, с. 208].

Аналіз інших праць, які стосуються визначення об'єктів порушень законодавства щодо захисту морського простору України від забруднення та засмічення, не дозволяє, на жаль, їх використовувати при здійсненні даного дослідження, адже вони не враховували міжнародно-правові вимоги відносно захисту морського середовища від забруднення і засмічення та відносно відповідальності за забруднення моря. Насамперед це стосується того, що поза наукових та інших досліджень залишилась вже згадана нами Конвенція про захист Чорного моря від забруднення 1992 р., де дається найбільш комплексне визначення поняття забруднення морського середовища привнесення людиною, прямо чи опосередковано, речовин або енергії до морського середовища, включаючи естуаріз, яке призводить або може призвести до таких згубних наслідків, як шкода живим морським ресурсам, небезпека для здоров'я людини, утворення перешкод для діяльності на морі, в тому числі для рибальства та інших правомірних видів використання моря, зниження якості морської води та погіршення умов відпочинку та рекреації населення (п. 1 ст. II) [2].

Як вже визначалося раніше, вимоги міжнародно-правових актів щодо стану морських просторів та їх захисту від забруднення, у тому числі внутрішніх та прибережних вод, втілюються на рівні актів національного законодавства України. Тому перед нашою державою стає завдання чітко визначити можливості застосування адміністративної відповідальності за забруднення та засмічення морського простору України для виконання завдань щодо охорони водних ресурсів.

Національний контроль є більш ефективним засобом забезпечення виконання міжнародних угод, тому що по-перше, держави зацікавлені у виконанні угод, в яких вони беруть участь, по-друге, національний контроль наближений до об'єктів контролю, по-третє, цей контроль поширюється на воєнні кораблі та судна, які мають імунітет, тоді як міжнародний контроль до цієї категорії суден не застосовується [3, с. 79].

Аналіз чинного законодавства України, зокрема норм КУпАП, свідчить про те, що його положення, що можуть бути застосовані для припинення забруднення та засмічення морського середовища та

відповідальності за його скоєння, згідно із ст. 2 Конвенції про захист Чорного моря від забруднення 1992 р., є відносно незначними за змістом та розміщені в КУпАП в різних розділах, що свідчить про те, що законодавець не відносить боротьбу з забрудненням нашого морського простору до діяльності, що має пріоритетне значення для держави, що є хибним очевидно.

Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод України шляхом забруднення та засмічення - це категорія, що характеризує групу однорідних адміністративних правопорушень. У свою чергу однорідність правопорушень, як це визнано теорією права, визначається однорідністю об'єкта посягання, тобто однорідністю суспільних відносин, що охороняються. Звідси випливає, що при визначенні об'єкта за даною категорією адміністративних правопорушень необхідно розглядати характер і специфіку відносин, на які вони посягають. Тому, виходячи з визначення поняття «забруднення морського середовища», об'єктом правопорушень в галузі забруднення морського середовища є шкода живим ресурсам та життю в морі, небезпека для здоров'я людини, утворення перешкод для діяльності на морі, в тому числі для рибальства та інших правомірних видів використання моря, зниження якості використовуваної морської води та погіршення умов відпочинку.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Науково-практичний коментар / за заг. ред. А. С. Васильєва. Харків : Одиссей, 2002. 600 с.
2. Конвенція про захист Чорного моря від забруднення від 13.11.1992 р., ратифікована Постановою ВР № 3939-XII від 04.02.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065#tex.
3. Євстігнєєв А. С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук ; 12.00.06. Київ : КНУ імені Тараса Шевченка, 2019. 434 с.

МАРЧЕНКО Олена Олександрівна,
старший викладач кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

ЧИ Є ЗМАГАЛЬНІСТЬ СТОРІН ПРИНЦИПОМ ПРОВАДЖЕННЯ З РОЗГЛЯДУ СУДОМ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ?

Відповідно до приписів ст. 129 Конституції України однією з основних засад здійснення судочинства є змагальність сторін та свобода у наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості [1]. Водночас означений принцип не знайшов свого відображення у Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП), більше того, при окресленні кола учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення не вживається таке поняття, як «сторони» [2]. Зокрема, згідно і положеннями гл. 21 КУпАП до таких учасників віднесено: а) особу, яка притягається до адміністративної відповідальності; б) потерпілого; в) законних представники та представників; г) захисника; д) свідка; е) експерта; ж) перекладача. З огляду на зазначене, постає питання про те, чи існує достатньо правових підстав вважати змагальність сторін принципом судового розгляду справ про адміністративні правопорушення?

Змагальний процес відзначається участю у ньому процесуально рівноправних сторін, кожна з яких обстоює в суді свою правову позицію. У справах про кримінальне обвинувачення зазвичай протистоять одна одній сторони обвинувачення і захисту; суд, своєю чергою, досліджує докази, подані сторонами для підтвердження обставин, на яких ґрунтуються їх юридичні позиції, та висновує, яка з них є більш переконливою. Ще одна характерна риса змагального процесу – відсутність у суду повноважень щодо розслідування справи та збирання доказів. Закріплення за судом означених повноважень є притаманним для інквізиційного (слідчого, розшукового) процесу, який вирізняється ініціативною поведінкою суду, що має змогу проводити розслідування справи, в тому числі шляхом збирання доказів з власної ініціативи. Таким чином, суд, по суті, здійснює дві функції - обвинувачення та розгляду справи.

Оскільки КУпАП «... не називає з-поміж учасників провадження суб'єкта владних повноважень, що склав протокол про адміністративне правопорушення, який міг би виконувати функцію обвинувачення», можна сформулювати висновок про існування в Україні інквізиційного судового процесу з розгляду справ про адміністративні правопорушення [3, с. 43]. Чи відповідає таке регулювання міжнародним стандартам у сфері здійснення судочинства?

Вимога щодо змагального процесу відповідно до ст. 6 Конвенції про

захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., яка закріплює за кожним право на справедливий суд, полягає у можливості ознайомлюватися під час судового провадження із зауваженнями чи доказами, поданими іншою стороною, та висловлюватися з приводу них. Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» завданням суд є здійснення правосуддя на засадах верховенства права при забезпеченні кожного права на справедливий суд та повагу до прав і свобод інших осіб, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [4].

17 липня 1997 р. Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі – Конвенція), визнавши обов'язковість її положень, а також юрисдикцію Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), який у ході застосування положень цього міжнародного договору здійснює їх тлумачення [5]. До цього додамо, що норми ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» покладають на суди обов'язок при розгляді справ застосовувати Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права [6].

Відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Спершу може здатися, що гарантії справедливого суду не поширюються на судові процеси у справах про адміністративні правопорушення. Насправді, ЄСПЛ надав автономного значення використаним у Конвенції поняттям, з огляду на відмінність юридичної термінології держав-учасниць при позначенні однакових правових явищ, «внаслідок чого зобов'язання в її рамках загалом виявляються більшими, ніж це могло здатися на перший погляд» [7].

Таким чином, держава, що підписала Конвенцію, може вивести за межі формального кримінального права діяння певного виду, термінологічно означивши їх будь-яким чином, але при цьому вона має забезпечити під час здійснення провадження по них усю повноту гарантій кримінально-правового аспекту права на справедливий суд [8]. У будь-якому якому випадку, закріплені в національному законодавстві приписи мають тільки відносну цінність для цілей цього міжнародного договору, оскільки значно важливішим є сама суть правопорушення [9].

Дослідники даної проблематики відзначають, що «у розумінні Конвенції адміністративні правопорушення, справи щодо яких розглядаються судом, є належними до сфери кримінального права, якщо (а) у виконанні правил, що знаходяться під охороною відповідних статей КУАП, зацікавлені всі громадяни та/або (б) притягнення до відповідальності за певні діяння тягне накладення на винних серйозних «каральних» стягнень» [10, с. 63-64].

Відповідно до практики ЄСПЛ важливим елементом права на справедливий розгляд справи є право на змагальний процес; при цьому рівність процесуальних можливостей сторін є ознакою змагального судового провадження. Практично право на змагальний процес включає: 1) право знати та коментувати всі подані докази, що впливають на рішення суду; 2) право мати достатній час для ознайомлення з доказами, представленими в суді; 3) право надавати докази. Отже, у розумінні ЄСПЛ, «змагальний», по суті, означає, що відповідний матеріал або докази доступні для обох сторін. Конвенція не вимагає створення цілковито змагальних систем, а ЄСПЛ неодноразово зазначав про здатність змагальної та інквізиційної правових систем співіснувати, тим не менш деякі риси інквізиційної моделі судового процесу набагато частіше призводять до порушень принципу справедливості [11, п. 32-35].

Як висновок відзначимо, що в чинному адміністративно-деліктному законодавстві у повній мірі не відображено гарантії права на справедливий суд. Відсутність серед учасників провадження у справі про адміністративне правопорушення сторони обвинувачення призводить до перебирання судом на себе її функцій, що не відповідає модерним стандартам здійснення правосуддя.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Глібко О. В. Окремі питання розгляду судами справ про адміністративні правопорушення. *National law journal: theory and practice*. 2017. № 3 (25). С. 41–44.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р.

№ 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.

5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>.

6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.

7. МакБрайд Дж. Принципи, що визначають тлумачення і застосування Європейської конвенції з прав людини. URL: <http://www.judges.org.ua/article/seminar21-1.htm>.

8. Головки Л. В. Анализ концепции проекта новой редакции Уголовного кодекса Республики Казахстан. URL: <https://www.zakon.kz/4480131-analiz-koncepcii-proekta-ugolovnogo.html>.

9. Case of Campbell and Fell v. The United Kingdom, Application № 7819/77; 7878/77, Judgment of 28 June 1984. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461410/2461410.htm>.

10. Писаренко Н. Б. Окремі аспекти реалізації права на справедливий суд у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. *Журнал східноєвропейського права*. 2015. № 22. С. 61–69.

11. Відаль проти Бельгії (Vidal v. Belgium) : Рішення Європейського суду з прав людини від 22 квітня 1992 р. URL: <https://swarb.co.uk/vidal-v-belgium-echr-22-apr-1992>.

МУЗА Олег Валентинович,
д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри кримінального
та адміністративного права
Академії адвокатури України
Україна, м. Київ

НОВАЦІЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ

Інститут адміністративної відповідальності за час існування України як незалежної держави не зазнав прогресивних змін.

Застосування кодифікованого акта про адміністративну відповідальність, прийнятого ще у 80-х роках минулого століття, не

Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення : збірник тез панельної дискусії VI ХМЮФ
26 вересня 2023 р.

дозволило у практичній площині імплементувати європейські стандарти про юридичну відповідальність. Більш того, законодавець практично не здійснив результативних спроб систематизації законодавства України про адміністративну відповідальність. Навпаки, адміністративно-правові санкції, що застосовуються за порушення норм і правил публічного адміністрування різних сфер суспільного розвитку та відповідного кола суспільних відносин, не ґрунтуються на єдиних засадах правозастосування, закріплені у різних нормативно-правових актах, не є релевантними сучасному правопорядку та публічному управлінню. Крім цього, окремі види адміністративно-правових санкцій не відповідають сучасній парадигмі прав і свобод людини і громадянина, а за аналізом складів чинних адміністративних проступків не відображають і не завжди слідує реальній меті охоронної діяльності держави та змісту і завданням публічного управління.

Указані проблеми правового регулювання застосування адміністративно-правових санкцій мали б бути вирішені шляхом систематизації та уніфікації адміністративно-деліктного законодавства через вилучення окремих із них з системи заходів адміністративно-правового впливу на приватну особу (наприклад, адміністративний арешт, виправні роботи). У цьому зв'язку важливо зауважити про доцільність врахування положень рекомендаційних актів Ради Європи. Зокрема, у рекомендації від 13 лютого 1991 р. No R (91) 1 закріплено принципи застосування адміністративних санкцій адміністративними органами:

- 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 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 в вину; ii) вона має достатньо часу для підготовки свого захисту залежно від складності справи та 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 [1].

Отже, при оновленні системи адміністративних стягнень вважаю за доцільне зазначити про таке:

1) штраф має стати основним видом адміністративного стягнення. У проекті Кодексу про адміністративні проступки пропонується встановлення розмірів штрафів у кратному співвідношенні до штрафних ставок (наприклад, 1, 5, 10, 50 і т. д.). У свою чергу штрафну ставку пропонується розраховувати як «1/30 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року Законом про Державний бюджет України». З огляду на це варто зауважити: i) зазначений підхід має відображати єдиний підхід обрахунку штрафів як в адміністративному-деліктному провадженні, так і при призначенні штрафу як кримінального покарання; ii) 02.06.2021 р. Верховною Радою України було прийнято у першому читанні проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення» [2], в якому передбачено застосування категорії «розрахункова одиниця», розмір якої встановлюватиметься законом про Державний бюджет України на відповідний рік, яка і планується бути основою для обрахунку штрафних ставок; iii) категорії «прожитковий мінімум» та «мінімальна заробітна плата» є соціальними стандартами, мета яких забезпечити гарантований державою рівень соціального захисту громадян, а не слугувати мірилом юридичної (адміністративної) відповідальності;

2) потребує вилучення із адміністративно-деліктного законодавства України окремих видів адміністративних стягнень, які межують зі змістом кримінальних покарань. Мова йде про виправні роботи, адміністративний

арешт та арешт з утриманням на гауптвахті. При цьому, громадські роботи мають залишитися у новому кодифікованому акті про адміністративну відповідальність з огляду на те, що у порушника не завжди можуть бути кошти для сплати штрафу. Існуючий механізм заміни штрафу на громадські роботи є одним із інструментів невідворотності адміністративної відповідальності;

3) за доцільне переглянути заходи адміністративної відповідальності, що застосовуються до неповнолітніх, оскільки окремі з них не виконують превентивної ролі з огляду на новий уклад економічних та соціальних відносин, а також правове регулювання сімейних та освітніх відносин. Крім цього, слід визначити особливості адміністративно-деліктного провадження за участю неповнолітніх.

Таким чином, оновлення системи адміністративних стягнень за вчинення адміністративних проступків має відповідати європейським правовим стандартам юридичної відповідальності в частині додержання принципу легальної мети втручання публічної адміністрації у сферу прав, свобод і законних інтересів приватних осіб.

Нова система адміністративних стягнень повинна бути гнучкою, зрозумілою та не викликати протиріч під час правозастосування. При цьому сама наявність адміністративно-правових санкцій ще не є свідченням ефективності адміністративно-деліктного законодавства. У цьому взаємозв'язку важливим є перегляд складів адміністративних проступків та їх доцільності закріплення у новому адміністративно-деліктному законодавстві з огляду на сучасні завдання публічної адміністрації у демократичній державі.

Застосування адміністративно-правових санкцій ні в якому разі не може розцінюватися як безпідставне обмеження прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у їх відносинах з державою та носіями владних повноважень.

Список використаних джерел

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

2. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення», реєстр. № 3515 від 20.05.2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68889.

ПОЛЬЩА Владислав Федорович,
*аспірант кафедри цивільного, трудового
та господарського права
Дніпровського національного університету
імені Олеся Гончара,
Україна, м. Дніпро*

УПРАВЛІННЯ ВІДХОДАМИ ТА ЇХ УТИЛІЗАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Згідно з положеннями статей 5, 18–22 Закону України «Про відходи» встановлюється змістовна характеристика компетенції системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері управління відходами; визначаються принципи реалізації покладених на них повноважень; описується допустиме коло інструментів державного впливу у зазначеній сфері суспільних відносин; закріплюється порядок взаємодії владних суб'єктів із приватними особами; характеризуються нормативні засади набуття спеціальних прав на використання відходів тощо [1].

Триваючі реформи чинного національного законодавства України у сфері управління небезпечними відходами та адміністративно-правової охорони екологічної безпеки поводження із ними пов'язується також із визначеним стратегічним напрямом євроінтеграції України [2]. Зокрема, Так, пунктом «е» ст. 361 Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони визначено, що до складових процесів адаптації національного законодавства України до законодавства країн ЄС, є конвергенція положень та стандартів здійснення управління відходами, і зокрема, управління небезпечними відходами [3].

У законодавстві України тривалий час використовувалась категорія «поводження з відходами», що є таким певним надбанням радянської спадщини, так і категорія «управління відходами», що стало запровадження європейських стандартів до розуміння змісту такої діяльності. Зокрема, згідно із чинним законодавством України закріплено, що під поняттям «поводження із відходами» необхідно розуміти «дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення» [3].

Розробка та ухвалення Закону України «Про управління відходами» [5], що за своїм функціональним змістом відповідає європейським стандартам, визначило необхідність відмови від категорії «поводження», та вжиття замість неї такого поняття, як «оброблення відходів», що було відображено у пункті «д» ч. 1 ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5].

У Законі України «Про місцеве самоврядування» категорію «поводження з небезпечними відходами» замінили на «управління небезпечними відходами у складі побутових відходів» (п. 54 ст. 26) [6]. У низці законів України категорію «поводження з відходами» замінили також на категорію «управління відходами» (ст. 8 Закону України «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [7]; абзац 10 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство» [8].

Отже, відповідно до чинного законодавства України, починаючи із 2022 року, закріплено категорію «управління відходами», як означає «комплекс заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів» (п. 38 ч. 1 ст. 1 Закону України від 20.06.2022 р. № 2320-IX [4]). Таким чином, якщо порівняти розуміння категорії «поводження із відходами» та «управління відходами», то очевидним є акцент останньої на необхідності забезпечення роздільного сортування та збирання відходів, тоді як поводження в нормативному змісті розумілось із діяльністю із безпечного видалення відходів. Однак законодавець необґрунтовано відмовився від такої складової «поводження із відходами», як «запобігання їх утворенню», що безумовно є складовою економіки замкненого циклу та є частиною процесів екологізації виробництва.

Таким чином, відхід від категорії «поводження з відходами» до категорії «управління відходами» означає не лише відображення європейських стандартів в межах нормативно-правових актів чинного законодавства України, але і сутнісний перегляд підходу до розуміння власне змісту категорії «відходи», що мають визнаватися як суспільно корисний вид майна, яке безумовно має мати «утворювача», «власника», та інших осіб, зобов'язаних нести відповідальність не лише за їх неправомірне розміщення та створення загроз довкіллю, але і за невжиття заходів із забезпечення економічної ефективності їх управління. Але при цьому виявляється за доцільне нормативного розширення змісту категорії «управління відходами» за рахунок його доповнення вимогою про

запобігання їх утворення. Таким чином, пропонується категорію «управління відходами» розуміти як «комплекс заходів із запобігання утворення відходів, а також заходів із збирання, перевезення, оброблення (відновлення, у тому числі сортування, та видалення) відходів, включаючи нагляд за такими операціями та подальший догляд за об'єктами видалення відходів».

Список використаних джерел

1. Про відходи : Закон України від 05.04.1998 р. № 187/98-вр. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%d0%b2%d1%80>.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#text.

3. Про відходи : Закон України від 05.04.1998 р. № 187/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%80#Text> (втратив чинність).

4. Про управління відходами : Закон України від 20.06.2022 р. № 2320-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#text>.

5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

6. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

7. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22.12.2006 р. № 525-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 10. Ст. 88.

8. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#text>.

СОЛОВЙОВ Іван Миколайович,
канд. юрид. наук,
суддя Петриківського районного суду
Дніпропетровської області,
Україна, смт Петриківка

ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО СПРАВЕДЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Україна обрала для себе шлях розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу. У контексті створення в суспільстві «ідеальних» умов для гармонії співжиття, ключовим елементом є справедливість, яка відіграє важливу роль у встановленні правил і відповідальності за їх порушення.

Цей вплив можна охарактеризувати таким чином:

1. Справедливість у встановленні правил гарантує їх легітимність та підтримку громадянами. Люди більше готові дотримуватися правил, якщо вони вважають їх справедливими.

2. Справедливе застосування відповідальності за порушення правил сприяє довірі до правосуддя та державних інституцій, і держави загалом. Люди вірять, що їх права будуть захищені, порушники відповідатимуть перед законом, а невинні виправдані.

3. Справедливість у встановленні санкцій враховує тяжкість і суспільну шкідливість правопорушень. Це може діяти як запобіжник до зменшення кількості правопорушень.

4. Справедливе покарання має сприяти виправленню та реабілітації порушників, їх подальшій інтеграції в суспільство.

5. Справедливість сприяє гармонії та соціальній стабільності, оскільки вона розв'язує конфлікти та врівноважує інтереси різних членів суспільства, зокрема, жертви (потерпілого), порушника та стороннього спостерігача.

В аспекті правосуддя та сприйняття суспільством притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, важливе значення набуває необхідність відмежування стягнення від відшкодування завданої шкоди, що за своєю суттю носить компенсаційний характер. Тому постає питання чи дійсно передбачені законодавцем види адміністративних стягнень є справедливими і дієвими, та такими, які сприяють виправленню порушника та попередженню вчинення нових правопорушень?

Стягнення має бути виправдано тяжкістю правопорушення, адже кожен випадок може вимагати індивідуального підходу.

У проєкті Кодексу України про адміністративні проступки (далі – Кодекс), що був представлений 26 вересня 2023 р. в рамках VII Харківського міжнародного юридичного форуму на панельній дискусії «Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення» його завданням визначено правове забезпечення

охорони прав, свобод та інтересів осіб, суспільних і державних інтересів, порядку публічного управління від протиправних посягань.

Кодекс, зокрема, передбачає такий вид стягнення, як короткостроковий арешт, який може застосовуватися адміністративним судом за позовом адміністративного органу в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, за вчинення адміністративного проступку, санкція статей якого передбачає наслідок адміністративне стягнення у вигляді короткострокового арешту. Короткостроковий арешт установлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних проступків на строк до п'ятнадцяти діб.

Збереження такого виду стягнення загалом є недоцільним, через його неефективність та затратність виконання такого виду стягнення.

В кримінальному судочинстві вже йде тенденція до виключення арешту з санкції кримінальних правопорушень та запровадження нового виду покарання – пробаційний нагляд. Так, у пояснювальній записці до проекту Закону України «Проект Закону про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань в умовах воєнного стану» № 9185 від 05.04.2023 р., зазначається, що обмеження волі та арешт як види покарань, при передбаченому порядку їх виконання, втрачають своє кримінально-правове і соціальне призначення та потребують значної фінансової витратності. Отже, через неефективність застосування цих покарань постає необхідність їх виключення, перегляду або створення нових умов їх застосування та порядку виконання, впровадження нових, альтернативних покарань. На пробаційний нагляд пропонується замінити кримінальне покарання у виді арешту у санкціях, що його передбачають (крім кримінальних правопорушень, вчинених військовослужбовцями). Доречі, вказаний проект закону 26.09.2023 підписано Президентом України.

При цьому, як відомо, адміністративне правопорушення (проступок) відрізняється від кримінального правопорушення меншим ступенем суспільної небезпеки. З огляду на вказане, очевидно, залишення такого виду стягнення у Кодексі, де строки арешту є значно меншими, є нераціональним.

Окрім цього, є дискусійним визначений Кодексом порядок накладення такого виду стягнення через ініціацію подання позову відповідним адміністративним органом в порядку визначеним Кодексом адміністративного судочинства України.

Так, завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Тобто, в першу чергу, цим кодексом передбачається наявність публічно-правового спору. Справи даної категорії визначається як адміністративні, розгляд яких здійснюють спеціалізовані адміністративні суди. Делікт та спір – це два різні юридичні поняття з відмінними значеннями. Покладення на адміністративний суд функцій здійснення правосуддя шляхом накладення стягнення через інститут ініціювання позову, є не властивим природі цього суду та суперечить завданням визначеним процесуальним кодексом. Тому на практиці, з огляду на вимогу «якості закону» у розумінні п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, може виникнути питання чи дійсно адміністративний суд буде «судом встановленим законом», а отже чи правомірно на особу накладено стягнення.

Список використаних джерел

1. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Проєкт Закону про внесення змін до Кримінального, Кримінального процесуального кодексів України та інших законодавчих актів України щодо удосконалення видів кримінальних покарань в умовах воєнного стану» № 9185 від 05.04.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/bills/card/41692>.

СОЛОВЙОВА Ольга Миколаївна,
канд. юрид. наук, доц.,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

ЙМОВІРНІ ПРОБЛЕМИ НА ПРАКТИЦІ: РОЗДУМИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ЗАПРОПОНОВАНОГО ОНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Вивчення проблем адміністративної відповідальності завжди становили підвищений науковий інтерес, який не зменшується протягом

Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення : збірник тез панельної дискусії VI ХМЮФ
26 вересня 2023 р.

багатьох років. Це мабуть один із небагатьох інститутів адміністративного права, який отримав детального дослідження та аналізу. Водночас, з огляду на давність прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], питання оновлення адміністративного деліктного законодавства привертають особливої уваги з точки зору його удосконалення та адаптації до стандартів Європейського Союзу в частині дотримання та захисту прав особи.

Представлений 26 вересня 2023 р. в рамках VII Харківського міжнародного юридичного форуму на панельній дискусії «Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення» проєкт Кодексу України про адміністративні проступки (далі – Кодекс) викликав жваву дискусію, як схвальні відгуки, так і справедливу критику. Кардинально питання необхідності оновлення адміністративного деліктного законодавства постало зокрема і у зв'язку з набуттям чинності у грудні 2023 р. Закону України «Про адміністративну процедуру», норми якого вплинуть і на провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Спробуємо спрогнозувати ймовірні проблеми на практиці у зв'язку з прийняття нового Кодексу.

1. Відповідальність неповнолітніх. Як і в діючому КУпАП, у Кодексі пропонується встановити адміністративну відповідальність з 16 років, з тією різницею, що такі особи будуть нести відповідальність лише на загальних засадах, тобто без можливості застосування спеціальних заходів впливу до неповнолітніх. вважаємо це цілком правильним підходом, адже, як показала практика, такі заходи є неієвими й малоефективними та не виконують свого виховного призначення.

Слід звернути увагу на ч. 2 ст. 15 Кодексу, в якій зазначається, що у разі вчинення адміністративного проступку фізичною особою, яка не досягла віку, з якого настає адміністративна відповідальність, така відповідальність настає у порядку, визначеному ст. 44 Кодексу. При цьому ст. 44 присвячена відповідальності за адміністративний проступок, вчинений неповнолітньою особою. Тобто виходить, що Кодекс передбачає відповідальність і в тих випадках, коли особі не виповнилось 16 років. адже відповідно до діючого законодавства особа від 14 до 18 років вважається неповнолітньою [2]. І це б було також цілком логічним, адже сьогодні чітко прослідковуються тенденції законодавця до зменшення віку, з настанням якого особа має можливість реалізовувати окремі права та виконувати обов'язки. Приміром, право засновувати молодіжні та дитячі громадські організацій [3], обов'язок отримати паспорт

громадянина України [4], самостійно декларувати місце свого проживання [5] особа набуває з 14 років. Якщо законодавець вирішив знизити віковий ценз і в адміністративному деліктному законодавстві, то про цей вік необхідно прямо говорити, визначаючи суб'єкта адміністративного проступку. А так, ст. 44 Кодексу набагато ширша за змістом, ніж ст. 15, яка визначає вік адміністративної відповідальності.

2. Юридична особа як суб'єкт адміністративного проступку та адміністративної відповідальності. зазначене питання не один рік обговорюється, як практиками так і науковцями. Попри те, що КУпАП не поширює свою дію на порядок притягнення юридичних осіб до відповідальності [6], це не означає, що юридичні особи не несуть юридичної відповідальності публічного характеру на підставі інших нормативно-правових актів. У кодексі визначають вину юридичної особи, якщо її посадова особа, фізична особа, яка перебуває з нею в трудових відносинах, а також інша фізична особа, яка хоч і не перебуває у трудових відносинах, але виконує певні дії від імені та в інтересах юридичної особи за договором, довіреністю, усвідомлювала або повинна була усвідомлювати протиправність свого діяння (дії або бездіяльності). На практиці безумовно виникне питання, як виокремити та відмежувати проступок, який вчиняється фізичною особою, від проступку, що вчиняє юридична особа. Чи не станеться так, що вина працівника юридичної особи, буде охоплюватися виною юридичної особи. Тим більше в проєкті нічого не говориться про те, дії якої посадової чи фізичної особи будуть охоплюватися виною юридичної особи. А якщо певні дії від імені юридичної особи вчинить посадова особа, яка не мала на те повноважень?

Відповідно до ст. 109 Податкового кодексу України (далі – ПК) [7] податковим правопорушенням є протиправне, винне (у випадках, прямо передбачених цим кодексом) діяння (дія чи бездіяльність) платника податку (в тому числі осіб, прирівняних до нього), контролюючих органів та/або їх посадових (службових) осіб, інших суб'єктів у випадках, прямо передбачених цим кодексом. Тобто діюче законодавство передбачає притягнення до фінансової відповідальності, як на підставі встановлення вини юридичної особи, так і без неї. При чому п. 111.3 ст. 111 ПК визначає, що притягнення фізичної або юридичної особи до фінансової відповідальності за податкове правопорушення, яке передбачає встановлення контролюючими органами вини особи, не передбачає презумпції наявності вини фізичної особи чи посадових (службових) осіб юридичної особи у випадках притягнення фізичної особи чи посадових

(службових) осіб юридичної особи до юридичної відповідальності інших видів та не звільняє від обов'язку її доведення в порядку, передбаченому законом.

На практиці вина юридичної особи доводиться недбалістю посадових осіб платника, яка полягає у відсутності контролю щодо збереження та чинності особистих ключів посадових осіб платника, що унеможливило своєчасне виконання обов'язку з реєстрації акцизних накладних. Доведеність складу податкового правопорушення тягне для платника встановлену законодавством відповідальність у вигляді штрафу [8]. Чинне податкове законодавство визначає вину як об'єктивну сторону податкових правопорушень. Від контролюючого органу вимагається не тільки довести відповідне ставлення платника податків до своїх протиправних дії/бездіяльності (усвідомлення, розуміння наслідків), а й те, що платник, вчиняючи дії/бездіяльність діяв нерозумно, недобросовісно та необачно [9].

Якщо ж повернутись до теорії, то вина юридичної особи розглядається в суб'єктивному аспекті (ототожнюється з виною її працівників і представників) та об'єктивному (юридична особа вважається винною, коли вона мала можливість для дотримання законодавства, однак не здійснила всіх належних для цього заходів). У наведеній судовій практиці суди намагалися об'єднати ці два підходи.

Для вирішення проблем, які виникатимуть на практиці під час встановлення вини юридичної особи, доцільно визначати чіткий нормативний орієнтир, який відсутній як в чинному законодавстві, так і не запропонований Кодексом.

3. Види адміністративних стягнень. аналіз стягнень, що запропоновані кодексом мало чим відрізняється від їх різновидів в КУпАП. Але сучасна практика показує, що притягнення особи до адміністративної відповідальності не виконує свого призначення. особа і надалі продовжує свою протиправну поведінку. Взяти хоча б керування транспортними засобами у стані сп'яніння. Можливість приєднувати до невідбутої частини стягнення у вигляді позбавлення права керування транспортними новий строк, призводить до того, що є випадки, коли особу позбавляють права на 59 років. Це однозначно приклад непрацюючих санкцій адміністративної відповідальності.

Частина адміністративних стягнень взагалі не виконуються, механізм примусового виконання не спрацьовує. Приміром, виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, види якої визначаються органами місцевого

самоврядування (ч. 2 ст. 321-1 КУпАП). Але таке залучення повинно відбуватися по волі самої особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Засобів для того, щоб примусити особу виконувати громадські роботи, ще не віднайшли. На практиці [10; 11] досить багато випадків, коли особа, до якої застосовано такий вид стягнення, як громадські роботи, свідомо ухиляється від їх відбуття. І якщо КУпАП передбачав можливість застосувати інші стягнення у разі ухилення від відбування стягнення, то положення Кодексу розраховані «на свідомих та сумлінних порушників правових норм».

Зрозуміло, це лише частина певних недоліків проєкту Кодексу, що не заперечує важливості та необхідності оновлення адміністративного деліктного законодавства України.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#text>.

2. Цивільний кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#text>.

3. Про основні засади молодіжної політики : Закон України від 27.04.2021 р. № 1414-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 28. Ст. 233.

4. Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 51. Ст. 716.

5. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 р. № 1871-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 94. Ст. 6047.

6. У справі за конституційним зверненням відкритого Акціонерного товариства «Всеукраїнський акціонерний банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) : рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#text>.

7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#text>.

8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27.04.2017 у справі № 820/4064/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/review/73700692>.

9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 08.12.2022 у справі № 520/9294/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/review/107759911>.

10. Постанова Березівського районного суду Одеської області від 06.04.2023 у справі № 494/320/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/review/110040373>.

11. Постанова Царичанського районного суду Дніпропетровської області від 06.04.2023 у справі № 196/110/23. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/review/110052076>.

СЬОМІНА Валентина Анатоліївна,
канд. юрид. наук, доц.,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
Україна, м. Харків

ПРЕЗУМПЦІЯ НЕВИНУВАТОСТІ ТА НОВІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ВИНИ ЯК ОЗНАКИ СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Відповідно до ч. 1 ст. 62 Конституції України [1] особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Статтею 6 «право на справедливий суд» Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [2] закріплено, що кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.

Загалом, діючий Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3] не містить прямої вказівки на презумпцію невинуватості як правовий принцип провадження у справах про адміністративні правопорушення, призводячи практиків до питання чи є презумпція невинуватості особи у справі про адміністративні правопорушення

абсолютною, особливо у розумінні відповідальності власника транспортного засобу (ст. 14-3 КУпАП).

Конституційна норма щодо презумпції невинуватості, у буквальному тлумаченні, поширюється виключно на кримінальні правопорушення (злочини). Однак, визначаючи поняття адміністративного правопорушення у ст. 9 КУпАП, законодавець наголошує, що адміністративне правопорушення (проступок) – це винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність. Незважаючи на те, що цей конвенційний припис адресований обвинуваченим у вчиненні кримінального провадження, Європейський суд з прав людини у своєму рішенні у справі «Аллєне де Рібемон проти Франції» від 10.02.1995 р. [4] зазначив, що сфера застосування принципу презумпції невинуватості значно ширше, ніж це передбачають: презумпція невинуватості обов'язкова не тільки для кримінального суду, який вирішує питання про обґрунтованість обвинувачення, а й для всіх інших суспільних відносин. Провадження по притягненню особи до адміністративної відповідальності, Європейський суд з прав людини для цілей застосування Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року трактує як кримінальне [5]. Окреслене свідчить про застосовність презумпції невинуватості до провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У Рішенні Верховного Суду зазначено, що в силу принципу презумпції невинуватості, що підлягає застосуванню у справах про адміністративні правопорушення, всі сумніви щодо події порушення та винності особи, що притягується до відповідальності, тлумачаться на її користь. Недоведені подія та вина особи мають бути прирівняні до доведеної невинуватості цієї особи [6].

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 22.12.2010 р. теж наголосив, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до неї ґрунтується на конституційних принципах і правових презумпціях, у тому числі й закріплених у ст. 62 Конституції України презумпції невинуватості [7].

Вищенаведене, вбачаємо, спонукало законодавця в проєкті Кодексу про адміністративні проступки [8] закріпити у ст. 10 норму – принцип «Презумпція невинуватості» такого змісту: «Особа вважається невинуватою у вчиненні адміністративного проступку і до неї не може бути застосовано адміністративне стягнення, доки факт вчинення нею адміністративного проступку не буде доведено у визначеному законом порядку і встановлено рішенням адміністративного органу,

уповноваженого цим Кодексом, що набрало чинності. Особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість. Усі сумніви щодо винуватості особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, тлумачаться на користь цієї особи. Наголосимо на виправданості такого підходу з причин уникнення суперечностей у правозастосуванні.

Натомість, проектом у визначенні адміністративного проступку наголосу на вині на відміну від чинного КУпАП, не зроблено. Проектом під адміністративним проступком (правопорушенням) розуміється «вчинене фізичною або юридичною особою діяння (дія чи бездіяльність), за яке цим Кодексом передбачена відповідальність».

Новелою проекту є визнання в якості суб'єкта правопорушення не лише фізичну особу, а й юридичну. Саме тому законодавець по різному підходить до визначення вини, враховуючи особливості суб'єкта. Змісту такої ознаки адміністративного проступку як вина, присвячено окремі статті проекту.

Визначаючи вину, законодавець наголошує на інтелектуальному моменті, не враховуючи при цьому вольовий, який характеризується ставленням особи до наслідків.

Так, проектом адміністративний проступок визнається вчиненим фізичною особою винувато, якщо вона усвідомлювала або повинна була усвідомлювати протиправність свого діяння (дії або бездіяльності). Щодо юридичної особи, то законодавець пов'язує її з виною фізичної особи й закріплює, що адміністративний проступок визнається вчиненим юридичною особою винувато, якщо її посадова особа, фізична особа, яка перебуває з нею в трудових відносинах, а також інша фізична особа, яка хоч і не перебуває у трудових відносинах, але виконує певні дії від імені та в інтересах юридичної особи за договором, довіреністю, усвідомлювала або повинна була усвідомлювати протиправність свого діяння (дії або бездіяльності). Потребує уточнення, які саме посадові особи, які це певні дії. Скоріш за все, коректніше було б говорити про осіб вповноважених здійснювати та відповідати за діяння, щодо яких настає відповідальність.

Статтею 19 проекту передбачено що суб'єктом адміністративного проступку проти порядку управління у сфері забезпечення безпеки руху, зафіксованого в автоматичного режимі, у сфері забезпечення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, у сфері безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису), є власник (співвласник) транспортного засобу, особа, яка

ввезла транспортний засіб на територію України, належний користувач транспортного засобу, юридична особа.

В аспекті вини, звернемо увагу на відмінність ст. 279-7 КУпАП, та положень ст. 451 проекту КУпАП. Чинним приписом доведення невинуватості власника транспортного засобу у скоєнні правопорушення (крім випадку, що він вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб) покладається на особу яка користувалась транспортним засобом на момент вчинення правопорушення, а не на власника. Проектом же передбачено, що за наявності обставин, які свідчать про вчинення адміністративного проступку іншою особою, власник (співвласник) транспортного засобу, особа, яка ввезла транспортний засіб на територію України, має право протягом п'ятнадцяти днів з дня доведення до її відома адміністративного акта про застосування адміністративного стягнення повідомити про відповідні обставини (транспортний засіб знаходився у володінні чи користуванні іншої особи, вибув з його володіння внаслідок протиправних дій інших осіб тощо) адміністративний орган. Що відповідає принципу презумпції невинуватості, при формулюванні окресленого правила.

Крім цього, проєкт передбачає, що на період з'ясування та перевірки зазначених обставин виконання акта про застосування адміністративного стягнення зупиняється до моменту встановлення особи, яка вчинила цей адміністративний проступок.

Викладене свідчить, що визначення вини потребує іншого підходу, якого намагається запровадити законодавець у проєкті.

Список використаних джерел

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#text>.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) / Європейська конвенція з прав людини. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#text.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#text>.
4. Рішення Європейського суду з прав людини «Аллєне де Рібемон проти Франції» від 10.02.1995 р. URL: <https://lilg.com.ua/blog-jurista-uk/kejjs-3-sprava-allene-de-ribemon-vs-franciyi-rishennja-yespl-vid-10-02-1995g/>.
5. Рішення Європейського суду з прав людини «Лучанінова проти України» від 9 вересня 2011 р. Реєстр. № 90264746. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#text.

6. Постанова Верховного Суду від 08.07.2020 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/review/90264746>.

7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10#text>.

8. Проєкт Кодексу про адміністративні проступки, представлений 26 вересня 2023 року в рамках VII Харківського форуму на панельній дискусії « Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: актуальні ідеї та їх обговорення».

ТИМОЩУК Віктор Павлович,
канд. юрид. наук,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України,
експерт EU4PAR,
Україна, м. Київ

ООНОВЛЕННЯ КУПАП І ЗАГАЛЬНА АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА

Потреба ухвалення нового Кодексу України про адміністративні проступки (далі – КУПАП) на заміну чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення не викликає сумнівів. Розбалансовані структура, види проступків та стягнень, залучення суду до застосування адміністративних стягнень, а також притягнення публічних службовців до відповідальності за КУПАП, інші теоретичні та практичні вади – вагомі причини для оновлення цього нормативного акта. Також є потреба дерадянізації, адже чинний Кодекс був ухвалений ще у 1984 р.

У зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП) ще більше загострюється потреба прийняття нового КУПАП, з метою усунення потенційних колізій. Відтак, ініціативи Міністерства юстиції є вкрай актуальними й потребують лише прискорення.

Ознайомлення з поточною редакцією законопроекту (текст станом на вересень 2023 р.) дозволяє виділити низку позитивних новел у

проєкті:

– концептуальний підхід до адміністративної відповідальності за проступки – як відповідальності фізичної чи юридичної особи за порушення публічного порядку (адміністративних правил / законодавства), коли стягнення застосовується адміністративним органом в адміністративному порядку. Хоча у проєкті є деякі «відхилення» від чистої моделі, але дійсно суд має бути виведений (в ідеалі – взагалі) з числа органів, що застосовують адміністративні стягнення. Суд повинен бути лише інструментом захисту, коли особа оскаржує адміністративний акт про притягнення до адміністративної відповідальності;

– визначення суб'єктами відповідальності фізичних та юридичних осіб. Тут новаційність полягає не стільки у наявності юридичних осіб, як у відмові від «спеціального суб'єкта» відповідальності – публічних службовців. Останні повинні нести саме дисциплінарну відповідальність (яка може бути розширена і штрафами). Адже є певним викривленням адміністративної відповідальності підхід, коли один адміністративний орган застосовує стягнення до іншого носія адміністративної влади;

– впорядкування штрафних ставок. Адже чинна система є розбалансованою, розміри багатьох штрафів – неадекватними (неактуальними) та неспівмірними. Тому підхід до групування заслуговує на підтримку. При цьому ще може бути додатково зважена доцільність використання для актуалізації розмірів штрафів не соціальних мірил (як-от, мінімальної заробітної плати тощо), а власного спеціального штрафного «мірила», щоб не зв'язувати соціальну політику і адміністративну відповідальність. Водночас для виховної та превентивної функцій в окремих випадках може бути доречним врахування доходу правопорушника та/або використаного засобу вчинення правопорушення (наприклад, вартість транспортного засобу тощо);

– визначення відповідальних органів у кожній главі, де тематично згруповані склади проступків. Це додає зручності у користуванні законом;

– збільшення процедурних строків. Адже дуже часто саме через надмірно короткі процедурні строки порушники уникають відповідальності;

– у проєкті КУпАП враховано багато стандартів справедливої адміністративної процедури. Це і забезпечення права особи бути заслуханою, і право особи на представництво, і можливості

адміністративного оскарження (включаючи розгляд справи комісією, зупинення оскаржуваного рішення й т. ін.).

Власне на процедурній частині проекту Кодексу варто зупинитися предметно. Адже тут треба досягти двох цілей: 1) забезпечити гармонійну взаємодію Закону України «Про адміністративну процедуру» і КУпАП; 2) уникнути невиправданих особливостей в КУпАП, інакше це суттєво зменшує регулятивну цінність ЗАП. І в цій частині можна висловити низку пропозицій.

По-перше, Процедурну частину краще викласти після Загальної частини, а не Особливої. Адже проступки мають властивість «розростатися», і тому нові глави та статті буде легше додавати саме при такій конструкції.

По-друге, найважливіше питання – чи треба у КУпАП власна процедурна частина, і якщо так, то у якому обсязі? Коректна відповідь на це питання може бути надана після остаточного визначення моделі притягнення до адміністративної відповідальності та з'ясування необхідних особливостей – норм та механізмів, яких у ЗАП не вистачає для цієї процедури, або які потребують іншого (відмінного) врегулювання чи незастосування.

Ознайомлення з проектом КУпАП показує, що нині є дуже велика кількість норм, які дублюють норми ЗАП (хоча іноді не в останній редакції ухваленого Закону). До прикладу, це стосується ст. 422 та наступних статей про обов'язки адміністративного органу під час підготовки справи, про відводи, права і обов'язки особи тощо. Великий блок цитування і в блоці про адміністративне оскарження (ст. 475 та наступні) про форму і зміст скарги, порядок її подання, реєстрації, залишення без руху тощо.

Щоб уникати такого дублювання було б доречно у КУпАП зробити загальне відсилання на застосування ЗАП до процедури притягнення до адміністративної відповідальності, із зазначенням норм, які не застосовуються та доповнення власними особливостями (чого не вистачає ЗАП для процедури КУпАП). Інакше гостро поставатиме питання потенційних колізій, і прогалин.

Це ризик стосується навіть принципів. У проекті КУпАП зафіксована частина принципів, які розкриті й в ЗАП (зокрема, верховенство права, законність, рівність). При цьому є загальне посилення, що «провадження у справах про адміністративні проступки регулюється цим Кодексом, з урахуванням принципів Закону України «Про адміністративну процедуру» (абз. 2 ч. 1 ст. 1 проекту КУпАП). Три

зазначені принципи є і в ЗАП, при цьому, до прикладу, принцип законності розкритий значно ширше. Відтак може поставити питання, чи всі елементи принципу законності у ЗАП застосовні і накладення адміністративних стягнень. Адже навіть відповідь на питання про місце підзаконних НПА має велике практичне значення. Мабуть, уникати таких колізій можна, якщо принаймні в частині процедури буде вказано на повне застосування принципів ЗАП, а у КУпАП могли б бути зафіксовані лише власні (додаткові, спеціальні) принципи.

Виняткову увагу треба звернути на особливості, які вже є у проєкті КУпАП (порівняно із ЗАП), але ще можуть бути додатково оцінені у частині обґрунтованості, тобто реальних потребах у цій специфіці.

До прикладу, в проєкті КУпАП вживається власна «процедурна» термінологія. Зокрема, якщо ЗАП каже про «початок» провадження, то у КУпАП – це «відкриття». І навіть на змістовному рівні є вагомі розбіжності. Адже за проєктом КУпАП провадження відкривається складанням протоколу. Натомість у ЗАП вчинення першої процедурної дії вже означає і початок провадження (п. 2 ч. 1 ст. 46 ЗАП). Приміром, коли патрульний поліцейський зупиняє автомобіль «порушника» ПДР, то і в особи, і в адміністративного органу вже виникають відповідні права та обов'язки.

Взагалі може бути дуже тонкою грань між провадженням за ЗАП та «переходом» в КУпАП. Адже одним з результатів планової чи позапланової перевірки (де провадження починається процедурним рішенням - наказом про таку перевірку) може бути і притягнення особи до відповідальності.

У цьому контексті треба застерегти на спірності підходу проєкту КУпАП щодо такого виду (додаткового) стягнення як позбавлення права займатися певною діяльністю (позбавлення ліцензії, дозволу, ДДХ, сертифікату – див. п. 2 ч. 2 ст. 32 та ст. 33 проєкту КУпАП), який має застосовуватися судом. Цей підхід може бути хибним. Адже можуть бути цілком очевидні випадки неправомірного отримання певних прав та/або недотримання умов (ліцензійних умов тощо) користування цими правами, і тут за ЗАП мають застосовуватися інструменти відкликання чи визнання недійсними адміністративних актів. Немає потреби залучати суд до адміністративного механізму припинення дії такого адміністративного акта. Суд має здійснювати контроль-захисну функцію, лише якщо особа не погоджується із таким адміністративним актом та оскаржує його.

Загалом має бути більше довіри до адміністративних органів. Адже коли йдеться про прості проступки (як-от, проїзд на заборонний знак чи

викидання сміття з авто тощо), і навіть якщо особа заперечує такий факт, то мало сенсу передавати таку справу на розгляд іншому представнику адміністративного органу, додаткового до того, що виявив (бачив) такий факт і несе персональну відповідальність за рішення. Якщо особа його оскаржує, то тільки тоді справа має додатковий розгляд, вже в рамках процедури адміністративного оскарження. Розгляд кожної простої справи із залученням кількох ланок не відповідає принципу ефективності.

Треба узгодити проєкт КУпАП із ЗАП й у частині механізмів та термінології «заслуховування» та «слухання». За ЗАП «заслуховування» – це ключове право особи – викласти свою позицію (пояснення, заперечення, аргументацію), в т.ч. як елемент права на участь (з поданням власних доказів). А «слухання» – це вже така процедурна дія, що передбачає одночасну комунікацію (заслуховування) не лише з адресатом адмінакта, а й інших учасників провадження (наприклад, заінтересованих осіб) та/або осіб які сприяють розгляду справи (свідків, експертів, спеціалістів).

Дуже важливо також гармонізувати проєкт у частині норм щодо порядку набрання чинності адміністративним актом. За проєктом КУпАП це пов'язано із закінченням строку на оскарження акта. Водночас такий підхід суперечить ЗАП, за яким адміністративний акт набуває чинності з моменту доведення до відома особи. І це логічний та справедливий підхід, адже особа може визнати факт правопорушення, погоджуватися із призначеним стягненням та навіть невідкладно його виконувати (сплачувати штраф тощо). Тому й у КУпАП – немає підстав для іншого врегулювання, відмінного від ЗАП.

Натомість збіг строку на оскарження і відсутність такого оскарження дійсно може мати наслідком набуття цим адміністративним актом статусу виконавчого документа. Це дуже гарний підхід у проєкті КУпАП.

Можуть бути уточнені і норми щодо порядку доведення адмінакта до відома особи, особливо в частині невідкладного вручення, повідомлення.

Є кілька пропозицій і до положень, що стосуються адміністративного оскарження, зокрема, тих особливостей, що нині є у проєкті КУпАП. Зокрема, є дискусійним 10-денний строк для оскарження. Адже ЗАП встановлює загальний 30-денний строк, і утричі менший строк має бути виправданим. Проте яка може бути терміновість для сплати штрафів, якщо такий строк збільшити хоча б на 5-10 днів. Або й взагалі залишити правила ЗАП.

Два інші застереження стосуються норми про зупинення дії адмінакта при його оскарженні в адміністративному порядку. По-перше, із цього правила мають бути і винятки (наприклад, невинувато зберігати право керування транспортними засобами чи інші види стягнень у певних категоріях справ). По-друге, у проєкті КУПАП передбачено, що таке зупинення здійснюється на строк до 30 днів. Хоча коректніше було б зв'язувати цей період із строком остаточного вирішення справи. Інакше може виникати стан невизначеності.

Є сумнівною норма про притягнення до відповідальності представника адміністративного органу у разі скасування акта за результатами розгляду скарги. Така норма може стимулювати «покривання» помилок, а не їх визнання та виправлення.

У проєкті КУПАП є прогалини. Наприклад, не врегульовані: порядок обчислення строків, механізми припинення дії адміністративного акта (відкликання, визнання недійсним), примусового виконання тощо. І це ще раз підтверджує доцільність загального застосування ЗАП. Модель, коли правила ЗАП застосовуються у КУПАП, хоча з обґрунтованою специфікою (винятками, доповненнями) буде найбільш ефективною для правового регулювання.

Загалом проєкт КУПАП має добру основу для його точкового доопрацювання і якнайшвидшого ухвалення. Роль науковців у цій роботі є надзвичайно важливою для дотримання теоретичної «чистоти» моделі, а також її практичної ефективності та збалансованості у захисті публічного порядку і недопущення порушень прав громадян.

ФЕДЧИШИН Сергій Анатолійович,
д-р юрид. наук, доц.,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна;

СПАСЕНКО Вікторія Олександрівна,
канд. юрид. наук, доц.,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ ПРОТИ ПОРЯДКУ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ: ДО АНАЛІЗУ ІНІЦІАТИВ ЩОДО ВИОКРЕМЛЕННЯ У ПРОЄКТІ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

В умовах оприлюднення та публічного обговорення проєкту такого важливого правового акта, як Кодекс України про адміністративні проступки (далі – проєкт Кодексу) постає низка актуальних наукових завдань, що поряд з іншим пов'язані з аналізом переліку та складів тих діянь, які пропонується віднести до адміністративно-караних, ініціатив щодо їх законодавчої редакції та об'єднання у певні групи, визначенням доцільних заходів адміністративної відповідальності тощо. Безпосередньо це стосується і необхідності наукового осмислення пропозицій відносно виокремлення у проєкті Кодексу в межах окремої глави «адміністративних проступків проти порядку управління у сфері функціонування публічної служби» (гл. 6 розд. 8 Особливої частини).

Привертає увагу, що у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) взагалі не використовується поняття «публічна служба» та не існує глави як-то «Адміністративні проступки проти порядку управління у сфері функціонування публічної служби», а слідом її виділення в проєкті Кодексу є новацією адміністративно-деліктного права. У цілому погоджуючись щодо доцільності постановлення окремих відносин у сфері публічної служби під охорону адміністративно-деліктних норм, вважаємо, що проєкт Кодексу у відповідній частині містить дискусійні положення та недоліки.

1. Пропонована у проєкті Кодексу назва групи адміністративних проступків та об'єкт їх посягання. Під «об'єктом адміністративного правопорушення» розуміють суспільні відносини, які охороняються нормами адміністративного права і яким завдається шкода або створюється загроза її завдання внаслідок вчинення такого правопорушення (загальний, родовий, видовий, безпосередній). Об'єкт є тим критерієм (підґрунтям), на підставі якого за підходів, усталених у вітчизняній законодавчій практиці, розподіляють ті чи інші адміністративні правопорушення по главам Кодексу. Вважається, що саме за родовим об'єктом правопорушення групуються в окремі глави у чинному КУпАП, а на такий об'єкт вказує назва відповідної глави. На відміну від чинного КУпАП, у проєкті Кодексу у межах Особливої частини виокремлюються не лише глави, а розділи (об'єднують проступки, що посягають на порядок управління у певній сфері), а вже останні поділяються на глави. Отже,

адміністративні проступки у проєкті Кодексу пропонується розподіляти як за родовим, так і видовими об'єктами. Наприклад, розділ 8 «Адміністративні проступки проти порядку управління в інформаційній сфері, сфері оборони, військового обов'язку, безпеки державного кордону України, а також забезпечення функціонування публічної служби» (виокремлюється на підставі родового об'єкту) і в його межах шість глав, у томі числі глава 6 «Адміністративні проступки проти порядку управління у сфері функціонування публічної служби» (виділяються з огляду на видовий об'єкт).

Видається, що за існуючої у проєкті Кодексу назви глави («Адміністративні проступки проти порядку управління у сфері функціонування публічної служби») досить складно визначити об'єкт, що охороняється адміністративно-деліктними нормами, включеними до неї. По-перше, визначення меж такого об'єкту ускладнюється відсутністю у сучасній адміністративно-правовій науці єдності думок відносно розуміння «публічної служби» та видів діяльності, котрі мають бути до неї віднесені. Узагальнення наукових позицій дозволяє виокремлювати як вузьке розуміння «публічної служби» (де види – державна служба та служба в органах місцевого самоврядування), так і широке, що ґрунтується на положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (п. 17 ч. 1 ст. 4). За широкого сприйняття видами «публічної служби» є: діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади АРК, органах місцевого самоврядування [2, с. 8–9]. Однак аналіз проєкту Кодексу не дозволяє однозначно стверджувати про використання у ньому одного із наведених вище підходів. Своєю чергою, з огляду на перелік адміністративних проступків у главі 6 розділу 8 можна зауважити, що це точно не вузьке розуміння «публічної служби» (проступки посягають на відносини і поза державною та муніципальною службою), але, водночас, це і не широке її сприйняття (оскільки, приміром, поза гл. 6 розд. 8 залишились адміністративні проступки, що посягають на відносини у сфері військової служби).

По-друге, із назви гл. 6 розд. 8 слідує, що об'єкт посягання не охоплює усіх відносин у сфері публічної служби, а обмежується лише відносинами стосовно «управління у сфері функціонування публічної служби». Звернемо увагу, що питання управління державною та деякими іншими видами публічної служби на разі є нормативно визначеними. Зокрема, у

Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. виокремлено розд. III «Управління державною службою», у Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 р. – розд. III «Управління службою в органах місцевого самоврядування» тощо. Так, під «управлінням державною службою» розуміють діяльність державних органів (посадових осіб) щодо забезпечення функціонування усіх елементів інституту державної служби, визначення основних шляхів їх розвитку [1, с. 324 та ін.]. Але адміністративні проступки, розміщені у гл. 6 розд. 8 проєкту Кодексу, не зводяться до діянь, що посягають на відносини з управління публічною службою, загалом, або ж її видами, зокрема.

У контексті об'єкта посягання досліджуваних проступків зазначимо, що у науці адміністративного права з-поміж видів службових відносин чи не найбільш розробленою є теорія державно-службових відносин. Специфічною рисою державно-службових відносин вважається те, що вони виникають, розвиваються та припиняються у сфері організації системи державної служби, формування статусу державних службовців, гарантій та процедур його реалізації, а також під час дії механізму проходження державної служби. Серед видів державно-службових відносин виділяють внутрішні (внутрішньо-організаційні) та зовнішні (зовнішньо-організаційні), тобто державно-службові відносини реалізуються як у внутрішній діяльності системи державної служби, так і у її відносинах з іншими суб'єктами [4, с. 87–88]. Своєю чергою прерогативою законодавця є вирішення питання щодо того, які саме державно-службові відносини варто поставити під охорону адміністративно-деліктних або інших норм (рівно як і інші відносини у сфері публічної служби та її видів).

Не можна не згадати й те, що у науці вже неодноразово робилися спроби щодо виокремлення загальної категорії – «службові правопорушення», у межах яких – кримінальні правопорушення, адміністративні та дисциплінарні проступки. Підкреслювалось, що службове правопорушення завжди обумовлене правовим становищем суб'єкта, який його вчиняє: а) або шляхом використання службового становища, діючи у межах своїх повноважень; б) або внаслідок виходу за межі прав та повноважень, наданих йому за посадою чи у зв'язку зі службовою діяльністю, яку він здійснює; в) або внаслідок невиконання чи неналежного виконання покладених на нього службових обов'язків. Наголошувалось, що зазначені правопорушення мають загальні спільні риси, до яких належать: 1) вчинення діяння з використанням посадового становища або у зв'язку з обійманню посадою; 2) вчинення діяння

всупереч інтересам служби [див.: 3, с. 318]. Вочевидь, у проєкті Кодексу має місце відмінний підхід до виокремлення проступків, що посягають на відносини у сфері публічної служби.

2. Перелік адміністративних проступків, які проєктом Кодексу пропонується віднести до його гл. 6 розд. 8. Вказана глава проєкту Кодексу включає 17 статей. Аналіз свідчить, що у цій главі поряд із адміністративними проступками, які безпосередньо посягають на відносини у сфері публічної служби, наведено й такі, належність яких до відповідної групи діянь є сумнівною та дискусійною. Приміром, як-то порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії (ст. 415 проєкту Кодексу, у чинному КУпАП віднесено до глави 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення»). Не зрозуміло на які відносини у сфері публічної служби посягатиме проступок у формі порушення правил щодо надання інформації на адвокатський запит, приміром, керівником громадського об'єднання (ч. 3 ст. 418 проєкту Кодексу; у чинному КУпАП віднесено до глави 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління») тощо.

Підсумовуючи, підкреслимо, що якщо і виділяти у проєкті Кодексу в межах окремої глави адміністративні проступки, що посягають на відносини у сфері публічної служби, то доцільно, насамперед: по-перше, провести роботу стосовно пошуку оптимального терміну для її назви; по-друге, переглянути перелік проступків, які варто віднести до відповідної групи протиправних адміністративно-караних діянь з огляду на їх видовий об'єкт.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право України: академ. курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.

2. Битяк Ю. П., Матюхіна Н. П., Федчишин С. А. Публічна служба : посіб. для підгот. до ісп. / за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.

3. Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук. Запоріжжя, 2020. 452 с.

4. Державна служба в Україні: теоретико-правова характеристика у контексті реформування законодавства : монографія / за заг. ред. С. В.

Ківалова, Л. Р. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2013. 438 с.

ШКОЛИК Андрій Михайлович,
д-р юрид. наук, проф.,
професор кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка,
м. Львів, Україна

НА ШЛЯХУ ДО ПОВНОЇ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Назва цієї публікації не є випадковою, адже Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс) було прийнято у вже відносно далекому 1984 р. З часом парламент почав ухвалювати щораз більше законодавчих актів, що передбачали, зокрема, нові склади адміністративних правопорушень та санкції за них і які містились, відповідно, за межами особливої частини названого вище Кодексу. У 2001 році розширення кола актів адміністративно-деліктного законодавства, котре можна навіть назвати частковою де-кодифікацією адміністративно-деліктного законодавства, було закріплено у статті 2 самого Кодексу: нормою про включення до законодавства України про адміністративні правопорушення не лише Кодексу, але й інших законів України. Щоправда, наступна частина цієї ж статті передбачала формулювання «*Закони України про адміністративні правопорушення до включення їх у встановленому порядку до цього Кодексу застосовуються безпосередньо*», і таким чином, декларувала мету законодавця у майбутньому повернутись до реалізації ідеї повної кодифікації адміністративно-деліктного законодавства.

Однак проходили роки і надалі, із завидною постійністю, Верховна Рада України ухвалювала нові законодавчі акти із вмістом адміністративно-деліктних норм. При тому, частину із нових чи оновлених складів правопорушень було названо по-іншому, наприклад, податковими, бюджетними чи адміністративно-господарськими. Поряд із цим, розроблялись проекти нового Кодексу України про адміністративні проступки, але це не ставало пріоритетом для українського законодавця.

Тому появу нового проекту Кодексу, розробленого під егідою

Міністерства юстиції України, безсумнівно варто привітати. Ба більше, вже у першій статті законопроекту визначено достатньо чітко, що «законодавство України про адміністративні проступки складається з Кодексу України про адміністративні проступки». Із таким чином сформульованої норми однозначно впливає намір розробників замінити існуючу сукупність законодавчих актів (чинний зараз Кодекс та інші закони і кодекси) на єдиний кодифікований акт, подібно до існуючої в Україні моделі кримінального законодавства. Інакше кажучи, декларується повернення до ідеї повної кодифікації адміністративно-деліктного законодавства.

Загалом вважаємо за доцільне підтримати цей намір розробників українського законопроекту. Його практична реалізація передбачає чималі зміни до десятків інших законодавчих актів (до честі авторів зазначимо, що у Прикінцевих та перехідних положеннях до нового Кодексу цю роботу розпочато) і навряд чи є легкою задачею для національного законодавця.

Адже у державах-членах Європейського Союзу, на право яких сьогодні орієнтується Україна існують істотно відмінні моделі адміністративно-деліктного законодавства, а ідеального прикладу для наслідування, на наш погляд, просто немає. З огляду на це, ідею проведення повної ре-кодифікації вважаємо достатньо амбітним і складним завданням, для належної реалізації якого варто долучитись представникам усіх провідних шкіл адміністративного права в Україні. На цьому етапі назвемо додатково лише одну обставину: як чинний Кодекс, так і перспективний містять норми як матеріального, так процедурного права, - тобто охоплюють регулювання, яке у кримінально-правовій сфері охоплюється окремими кодексами.

У цій обмеженій формальними вимогами публікації спробуємо висвітлити деякі важливі новації законопроекту в порівнянні з чинним Кодексом.

По-перше, варто зазначити цілий ряд покращень норм Загальної частини, і, зокрема:

- врегулювання відповідальності не лише фізичних, але й юридичних осіб; поряд із вилученням конструкції відповідальності посадових осіб як спеціального суб'єкта;

- виключення необхідної оборони із обставин, що виключають винуватість особи і протиправність адміністративного проступку;

- певна оптимізація істотно застарілого переліку стягнень, наприклад, повне вилучення виправних робіт, оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного

правопорушення; у цьому ж напрямі – виключення заходів впливу до неповнолітніх, окремі з яких за ст. 24-1 чинного Кодексу мають відверто безглуздий зміст;

- уніфікація способу визначення штрафу як основного стягнення;
- збільшення загального строку застосування адміністративних стягнень від двох до шести місяців (на нашу думку, оптимальним проте був би річний строк).

По-друге, це істотна зміна юрисдикції органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки. Із цієї когорти вилучено адміністративні комісії та виконавчі комітети місцевих рад і це вважаємо цілком правильним. Адже на останні, для прикладу, законодавством та статутами територіальних громад покладено чималу кількість функцій та повноважень з публічного управління та адміністрування, а розгляд окремих справ про дрібні проступки є окремим напрямком, що незаперечно відволікає від основної діяльності та в результаті нерідко є формальним за змістом на практиці.

У свою чергу, вилучення із уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки судів пропонується в доволі оригінальний спосіб. У випадках вчинення певних видів проступків, адміністративні органи мали б подавати позови до адміністративних судів, що розглядатимуть справи, ближчі за складом до кримінальних правопорушень. Така «компромісна» пропозиція не надто відповідає основному призначенню адміністративних судів і на порядок збільшить й без того велику кількість справ «публічна влада проти особи». Тому доцільність її впровадження вважаємо сумнівною. У будь-якому випадку це питання потрібно детально подискутувати фахівцям як з адміністративного права і процедури, так і судового процесу.

По-третє, у процедурній (*sic!* – не процесуальній) також міститься чимало новацій, серед яких виділимо:

- включення до складу учасників провадження у справах про адміністративні проступки заінтересованих осіб, що є подібним до відповідних норм Закону України «Про адміністративну процедуру»; хоча вміщення у тій же статті положень про потерпілого не вважаємо прийнятним варіантом;

- запровадження інституту відводу (самовідводу) посадової або службової особи адміністративного органу;

- часткове розширення норм про доказування, яке при тому могло б бути більш детальним;

- врегулювання в окремій главі витрат, пов'язаних із провадженням;

– значно краще, у порівнянні з нормами чинного Кодексу, визначення випадків спрощеного провадження у справах про адміністративні проступки, коли протокол у справі не складається (статті 450, 451 законопроекту);

– врегулювання випадків зупинення і закриття провадження в справах про адміністративні проступки;

– спроба по-новому визначити суб'єкта розгляду скарги в адміністративному порядку.

Підсумовуючи цей короткий огляд проєкту нового Кодексу України про адміністративні проступки, загалом можна назвати його чималим кроком вперед у вдосконаленні національного адміністративно-деліктного законодавства. Зміст новацій законопроекту сформовано найчастіше під впливом Кримінального кодексу та Закону України «Про адміністративну процедуру», що є цілком логічним з огляду на проміжне місце адміністративно-деліктного законодавства між кримінальним та адміністративним. Поряд із цим, не викликає жодного сумніву, необхідність істотного доопрацювання багатьох норм законопроекту. Однак не можна надмірно довго відкладати його евентуальне прийняття, адже у будь-якому випадку це треба зробити у зв'язку із набуттям чинності у грудні 2023 р. згаданого вище загального акта про адміністративну процедуру.

Електронне наукове видання

ОНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ: АКТУАЛЬНІ ІДЕЇ ТА ЇХ ОБГОВОРЕННЯ

**Збірник тез
за матеріалами панельної дискусії
VII Харківського міжнародного юридичного форуму
26 вересня 2023 р.**

Сайт: <https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/vnd/zbirnyky-naukovyh-konferenczij/>

Видається в авторській редакції

Відповідальна за випуск канд. юрид. наук., доц. *І. В. Бойко*

Редактор-упорядник *М. М. Сорокун*
Комп'ютерне макетування *М. М. Сорокун*

Оприлюднено через мережу Інтернет 19.01.2024 р.
Формат 60x84^{1/8}. Обл.-вид. арк. 4,7 (401 КБ).

Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого
Редакційно-видавничий відділ наукових видань
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77, к. 518
тел. (057) 704-89-16
e-mail: epdsp@nlu.edu.ua, niksor@ukr.net

Свідоцтво
про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців,
виготовлювачів і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 7560 від 28.12.2021 р.