

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ**ADMINISTRATIVE-TORT LAW OF UKRAINE: PROBLEMS OF FORMATION**

Савіцька В.В., к.ю.н.,

асистент кафедри адміністративного права та процесу

*Навчально-науковий інститут права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стрімкий розвиток суспільних відносин призвів до нових поглядів на інститут реформування адміністративно-деліктного права України, що в свою чергу позначилося на його основоположних категоріях, зокрема, завданнях, основних засадах адміністративної відповідальності, джерелах адміністративно-деліктного законодавства, його каральних функціях, визначення шляхів реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності шляхом прийняття Кодексу України про адміністративні проступки. Проаналізовано окремі наукові думки вчених-адміністративістів щодо проблемних питань формування адміністративно-деліктного права, деліктизація адміністративних діянь, функціонування діючої системи законодавчого регулювання адміністративної відповідальності, здійснення порядку провадження у справі про адміністративні правопорушення, формування складу конкретних видів адміністративних правопорушень тощо. Звертається, що через історичні особливості розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, яке а не кримінальний закон установлює відповідальність за помітну частину малозначних деліктів загально-кримінальної спрямованості. Підкреслено, що значним поштовхом до змін адміністративно-деліктного законодавства став Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98, яким було визначено прийняття Кодексу про адміністративні проступки. Проаналізовано норми Закону України: «Про адміністративну процедуру»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху»; «Про дерадянцізацію законодавства України», а також аналізується судова практика щодо застосування адміністративної відповідальності. Розглянуто питання прийняття Проекту Кодексу України про адміністративні проступки, який містить новації.

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, кодекс, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення.

The rapid development of social relations led to new views on the institution of reforming the administrative and tort law of Ukraine, which in turn affected its fundamental categories, in particular, tasks, basic principles of administrative responsibility, sources of administrative-delicit legislation, its punitive functions, determination of ways of reforming the procedures for implementing administrative responsibility by adopting the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Separate scientific opinions of administrative scientists regarding the problematic issues of the formation of administrative and tort law, delictization of administrative acts, functioning of the current system of legislative regulation of administrative responsibility, the implementation of the procedure in the case of administrative offenses, the formation of the composition of specific types of administrative offenses, etc. have been analyzed. It is reported that due to the historical features of the development of domestic administrative-delicit legislation, which, rather than the criminal law, establishes responsibility for a significant part of minor torts of general criminal orientation. It is emphasized that the Decree of the President of Ukraine «On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine» dated 07/22/1998 No. 810/98, which determined the adoption of the Code of Administrative Misdemeanors, was a significant impetus for changes in the administrative-delicit legislation. The norms of the Law of Ukraine: «On administrative procedure» were analyzed; «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regarding Simplification of Pretrial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses»; On amendments to some legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine on Simplification of Pretrial Investigation of Certain Categories of Criminal Offenses»; «On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Regarding Strengthening Liability for Certain Offenses in the Field of Road Traffic Safety»; «On the de-Sovietization of the legislation of Ukraine», as well as judicial practice regarding the application of administrative responsibility is analyzed. The issue of adoption of the Draft Code of Ukraine on Administrative Misdemeanors, which contains innovations, was considered.

Key words: administrative-delicit law, code, administrative liability, administrative fines.

Вступ. Науковий інтерес до дослідження адміністративно-деліктного права зумовлено стрімким розвитком суспільних відносин, що призвело до нових поглядів на інститут реформування адміністративно-деліктного права України, що не могло позначитися на його основоположних категоріях, зокрема, завданнях, основних засадах адміністративної відповідальності, джерелах адміністративно-деліктного законодавства, його каральних функціях, визначення шляхів реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності шляхом прийняття Кодексу України про адміністративні проступки.

Постановка завдання. На основі наукових думок та чинних нормативно-правових актах у вітчизняній юридичній літературі мають місце різні погляди щодо проблемних питань формування адміністративно-деліктного права, деліктизація адміністративних діянь, функціонування діючої системи законодавчого регулювання адміністративної відповідальності, здійснення порядку провадження у справі про адміністративні правопорушення, формування складу конкретних видів адміністративних

правопорушень тощо. Серед значної кількості існуючих проблемних питань реформування адміністративно-деліктного права, розглянемо питання прийняття Проекту Кодексу України про адміністративні проступки, який містить декілька новацій.

Творчим підґрунтям стали праці вітчизняних науковців, зокрема, таких вчених-адміністративістів як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєц, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, С.Г. Стеценко та інших науковців, які у своїх публікаціях звертали увагу на проблемні питання адміністративно-деліктного права. Але наявні в юридичній літературі проблемні питання характеристики змісту та особливостей адміністративно-деліктного права потребують нових поглядів на існуючі проблемні питання адміністративно-деліктного права.

Результати дослідження. За майже сорокорічну історію свого існування, прийнятий ще за часів існування СРСР чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення, незважаючи на численну кількість внесе-

них до нього змін і доповнень, так і не зазнав системного реформування. На сьогодні інститут адміністративної відповідальності, і взагалі адміністративне деліктне законодавство потребує серйозного оновлення, будимо сподіватися, що Проект Кодексу України про адміністративні проступки, який містить новації, в цілому відповідає сучасним вимогам розвитку адміністративно-деліктного законодавства.

Як зазначає Т.О. Гуржій, саме через історичні особливості розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства сьогодні саме воно (а не кримінальний закон) установлює відповідальність за помітну частину малозначних деліктів загально-кримінальної спрямованості: дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); учинення насильства в сім'ї (ст. 173-2 КУпАП) тощо. Природно, у разі створення кодексу про кримінальні проступки відповідний комплекс деліктних норм «перейде» до нього. А це у свою чергу потягне за собою зміни структури та змісту чинного КУпАП. Причому ці зміни обіцяють бути настільки кардинальними, що подальше існування КУпАП у його традиційному вигляді вже не відповідатиме запитам практики [1, с. 157].

Значним поштовхом до змін адміністративно-деліктного законодавства став Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. № 810/98 [2]. Концепцією було визначено прийняти: Кодекс про адміністративні проступки; Адміністративно-процесуальний кодекс; Адміністративно-процесуальний кодекс; Кодекс загальних правил поведінки державних службовців тощо. В подальшому були спроби реформування КУпАП на тлі іншої масштабної реформи системи кримінальної юстиції.

Слід звернути увагу, що з часів незалежності в Україні неодноразово здійснювалися спроби реформувати адміністративно-деліктне законодавство, проте вони не увінчалися змінами. До цього варто додати, що, зокрема, 26.05.2004 р. була спроба ухвалити новий Кодекс про адміністративні проступки (Проект Закону № 5558, який був внесений Кабінетом Міністрів України) [3], але 08.05.2005 р. цей Проект було відкликано. Водночас реалізуючи завдання Концепції адміністративної реформи 17.02.2022 р. було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру» № 2073-IX, який врегулював відносини органів публічної влади, 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 [4].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22.11.2018 р. № 2617-VIII [5], було запроваджено інститут кримінальних проступків. Так, у Кримінальному кодексі України слово «злочин» було замінено на «кримінальне правопорушення», що дало підстави ст. 130 «Керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції» КУпАП [6] до кримінальних проступків, що спричинило розбіжності у правозастосовній практиці.

До цього варто додати, що Європейський суд із прав людини у справах проти України неодноразово наголошував, що деякі визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення в розумінні Конвенції слід розглядати як «кримінальні правопорушення, зокрема, у справі «Гурепка проти України» від 06.09.2005 р. (заява № 61406/00), заявника було притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушення, установленого статтею 185³ Кодексу, – неповага до суду [7].

Наведене свідчить про об'єктивну реальність ревізії адміністративно-деліктного законодавства та визначення шляхів його удосконалення.

У свою чергу прийняття Закону України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 17.06.2020 р. № 720-IX [8], та спроба віднести ст. 130 КУпАП до кримінальних проступків спричинило розбіжності в правозастосовній практиці, в одних випадках за дії, які підпадали під ознаки ст. 130 КУпАП, вчинені після опублікування Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 17.06.2020 р. № 720-IX, судді закривали адміністративне провадження за відсутністю події і складу адміністративного правопорушення, або внаслідок скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність, передбачених ст. 247 КУпАП. Тільки після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху» від 16.02.2021 р. № 1231-IX [9], яким було внесено зміни в ст. 130 КУпАП, та яку було викладено в новій редакції, внаслідок чого в цій історії було поставлено крапку.

Прийняття Закону України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21.04.2022 р. № 2215-IX [10], актуалізувало питання розробки та ухвалення Проекту Кодексу України про адміністративні проступки від 28.06.2024 р. № 11386 [11], який розроблено на виконання положень вказаного Закону.

Проект Кодексу України про адміністративні проступки (№ 11386) складається із 503 статей, які об'єднані у 9 розділів, які розподілені на 55 глав. Загальна частина містить розділи: Законодавство про адміністративні проступки. Адміністративний проступок. Правові наслідки адміністративного проступку. Особлива частина містить розділи: Адміністративні проступки у сфері праці, охорони здоров'я, моральності, культурної спадщини та благоустрою. Адміністративні проступки у сфері забезпечення публічної безпеки, безпеки виробництва та будівництва і безпеки транспорту. Адміністративні проступки у сфері забезпечення екологічної безпеки, громадського здоров'я, охорони довкілля, туризму та курортів. Адміністративні проступки у сфері охорони власності та здійснення господарської і фінансової діяльності. Процедурна частина містить розділ про провадження в справі про адміністративний проступок.

Насамперед варто зазначити, що в Проекті Кодексу України про адміністративні проступки вдалося розмежувати кримінальні та адміністративні правопорушення і втілити в життя Рішення Конституційного Суду України від 21.07.2021 р. № 5-р(П)/2021, який у своєму Рішенні звертає увагу законодавця на потребу в розмежуванні на законодавчому рівні злочинів, адміністративних та дисциплінарних правопорушень за чіткими критеріями, оскільки це безпосередньо впливає з припису пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України. Розглядаючи цю справу, КС дійшов висновку, що проблема чинного законодавства про адміністративні правопорушення лежить не в площині процесуального обмеження права на касаційне оскарження постанов суду апеляційної інстанції у справах про адміністративні правопорушення (оскільки за своєю сутністю таке обмеження загалом є допустимим та не спричиняє порушення права на судовий захист), а в унормуванні в законодавстві про адміністративні правопорушення великої кількості правопорушень, які за своєю природою або характером і ступенем суворості стягнення належать до кримінальних пра-

вопорушень. Розв'язання зазначеного питання, на думку Конституційного Суду України, має бути здійснено Верховною Радою України системно та невідкладно. Парламентові слід забезпечити законодавче регулювання цього питання таким чином, щоб адміністративні правопорушення було відмежовано від кримінальних на підставі чітких критеріїв, зокрема, з огляду на відмінність природи адміністративних та кримінальних правопорушень, характеру й суворості санкції, що їй може бути застосовано до правопорушника за вчинення відповідно адміністративного або кримінального правопорушення [12].

Зокрема, ст. 14 Проекту Кодексу містить поняття адміністративного проступку (правопорушення), під яким розуміється вчинене фізичною або юридичною особою діяння (дія чи бездіяльність), за яке цим Кодексом передбачена відповідальність. Відповідальність за адміністративні проступки, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці діяння за своїм характером не мають наслідком кримінальної відповідальності [10].

Проект Кодексу України про адміністративні проступки містить й інші новації, які сподіваємося нададуть в майбутньому можливість забезпечити практичну реалізацію функцій адміністративно-деліктного права.

Висновки. На підставі проведеного вище аналізу проблем розвитку адміністративно-деліктного права можна зробити висновки, що Проект Кодексу України про адміністративні проступки відповідає вимогам Конституції, законам України, та принципам правової держави. Запропоновані в ст. 31 Проекту Кодексу десять категорій адміністративних штрафів, що накладається на фізичну або юридичну особу за вчинення адміністративного проступку, розмір штрафної ставки становить 1/30 розміру мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року Законом про Державний бюджет України, вказує на каральну функцію адміністративно-деліктного права, яка може не завжди відповідати ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого фізичною або юридичною особою діяння.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3(9). С. 156–168.
2. Про заходи впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. №810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
3. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 р. № 5558. URL: <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень : Закон України від 22.11.2018 р. № 2617-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 17. Ст.71.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
7. Справа «Гурепка проти України» (Заява № 61406/00) : Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_437#Text
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 17.06.2020 р. № 720-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 47. Ст. 408.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху : Закон України від 16.02. 2021 р. №1231-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 21. Ст. 188.
10. Про дереадянзацію законодавства України : Закон України від 21.04. 2022 р. № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>
11. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 28.06.2024 р. № 11386. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>
12. Рішення Конституційного Суду України від 21.07.2021 р. № 5-п(II)/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text>