

УДК 342.9.03(477)(094.4)


DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.3.13>

**Ольга Юрївна Кириченко,**

*кандидат юридичних наук, доцент,*

*Харківський національний університет внутрішніх справ,*

*кафедра адміністративного права та процесу;*

 <https://orcid.org/0000-0001-6085-6175>,

*e-mail: olga.chapala@gmail.com*

---

---

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗРОБКИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ**

---

---

*Сформульовано й охарактеризовано найбільш проблемні аспекти у процесі розроблення нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення та окреслено перспективи ухвалення Кодексу України про адміністративні проступки. Надано пропозиції щодо оновлення розділів чинного КУпАП, особливу увагу приділено перегляду системи адміністративних стягнень. Запропоновано авторське бачення структури нового кодексу та його змісту.*

**Ключові слова:** кодекс, адміністративне правопорушення, адміністративний проступок, адміністративне стягнення, адміністративне право.

*Оригінальна стаття*

### **Постановка проблеми**

Зважаючи на сучасні реалії, можна з упевненістю стверджувати, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) є останнім рудиментом радянської епохи та давно не відповідає потребам сьогодення в адміністративно-деліктній сфері. Застарілість указаних норм є причиною масивної дезінтеграції законодавства у зазначеній галузі, адже, крім чинного КУпАП, існує ще значна кількість інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність на його основі (закони України «Про запобігання корупції», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» тощо), а також акти окремих галузей законодавства, зокрема податкового, митного, валютного та інших, що регулюють реалізацію адміністративної відповідальності на відмінних від норм чинного КУпАП засадах.

### **Стан дослідження проблеми**

У вітчизняній адміністративно-правовій науці існують різноманітні концепції оновлення законодавства про адміністративну відповідальність, серед яких визначальними є наукові праці таких учених-адміністративістів, як О. А. Банчук, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Д. М. Лук'янчук та ін. Проте незважаючи на значну кількість

фундаментальних досліджень указаної проблематики, новий Кодекс про адміністративні проступки залишився лише на доктринальному рівні, а наразі діє КУпАП, ухвалений ще в далекому 1984 р.

### **Мета і завдання дослідження**

*Метою* дослідження є правовий аналіз найбільш проблемних і спірних положень чинного Кодексу про адміністративні правопорушення, визначення актуальних шляхів їх оновлення, а також окреслення перспектив ухвалення нового Кодексу України про адміністративні проступки. Для досягнення сформульованої мети були поставлені такі *завдання*:

- здійснити правовий аналіз розділів КУпАП;
- сформулювати конкретні пропозиції щодо їх оновлення;
- запропонувати зміст і структуру Кодексу України про адміністративні проступки.

### **Наукова новизна дослідження**

У статті запропоновано нові наукові підходи до оновлення адміністративно-деліктного законодавства взагалі та Кодексу про адміністративні правопорушення зокрема.

### **Виклад основного матеріалу**

Підкреслимо, що чинний КУпАП з моменту його імплементації та до сьогодні не відповідає одній з основних ознак закону – стабільності. Про це свідчить той факт, що цей Кодекс був ухвалений у грудні 1984 р. і набув чинності 1 червня 1985 р., а перші зміни до нього були внесені вже 12 квітня 1985 р., тобто ще до набрання ним чинності. Після цього вже сотні разів до нього вносилися зміни і доповнення, натомість основний зміст цього Кодексу фактично залишився без змін. Незважаючи на те, що першочерговим його завданням проголошується охорона прав і свобод громадян, реально чинні норми забезпечують лише безперербійне функціонування державного апарату й захист інтересів державних підприємств, установ та організацій. Цікавий приклад, що ілюструє вказану ситуацію, наводить А. Т. Комзюк, який зазначає, що останнім часом виникло дуже багато проблем у сфері побутового енергопостачання, допускаються численні порушення відповідних правил з боку як постачальників, так і користувачів, проте в КУпАП встановлено адміністративну відповідальність тільки за порушення правил користування електричною або тепловою енергією чи газом у побуті, що не завдало істотної шкоди (ст. 103<sup>18</sup>). Відповідальність же посадових осіб, з вини яких цілі будинки, квартали і навіть населені пункти потерпають без світла, тепла та газу, взагалі не передбачено. До того ж протоколи про згадані правопорушення складають органи державного енергонагляду, а розглядають адміністративні комісії. За своїм характером зазначені відносини є цивільно-правовими, але одна сторона в них є

захищеною адміністративно-правовими засобами, інша ж є, по суті, безправною, хоча основним завданням КУпАП проголошено охорону прав і свобод громадян [1, с. 109]. Таких прикладів можна було б навести досить багато. У зв'язку з цим слід звернути увагу також на зміст майбутнього КУпАП, адже в усіх наявних проєктах основні акценти є ідентичними чинному Кодексу.

Також викликає заперечення закріплення в чинному КУпАП такого завдання, як «виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України». Думки вчених про недоцільність закріплення вказаного завдання законодавець вже врахував у новому Кримінальному кодексі України, відмовившись від цієї конструкції, оскільки таке завдання вбачається нереальним. Ми вважаємо, що це повністю стосується й адміністративно-деліктного законодавства.

Наступним, як уже згадувалося вище, важливим завданням для імплементації нового Кодексу про адміністративні проступки, яке не було вирішено в жодному з проєктів, повинна стати розробка дієвого механізму, метою якого буде повна кодифікація та забезпечення концентрації всіх без винятку норм, які регулюють адміністративну відповідальність, саме у зазначеному кодексі. Інші ж нормативні акти повинні регулювати лише ті особливості реалізації адміністративної відповідальності в сторонніх сферах, які не можна закріпити в КУпАП.

Зазначений механізм сприятиме послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення, адже вбачається, що вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. [2, с. 114]. Наприклад, у чинному Кодексі склади порушень митних правил узагалі не сформульовано, відповідна стаття тільки відсилає до Митного кодексу. Таку ситуацію не можна вважати адекватною, адже КУпАП повинен стати єдиним нормативним актом, який визнає ті чи інші діяння адміністративними проступками і передбачає за їх вчинення адміністративну відповідальність [2, с. 109–110]. Ми вважаємо слушним вирішити вказану проблему за аналогією з кримінальним законодавством, де злочином визнається лише те діяння, яке закріплено в Кримінальному кодексі.

Як уже зазначалося, позитивним моментом у розробленні проєктів Кодексу про адміністративні проступки є визнання суб'єктом адміністративної відповідальності юридичної особи. Але водночас у наявних проєктах Кодексу про адміністративні проступки особливості цього суб'єкта не розкрито, а просто вказано на ознаки юридичної особи. Так, у п. 1 ст. 12 проєкту Кодексу про адміністративні проступки 2003 р. зазначається, що юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона була зареєстрована у встановленому законом порядку [3, с. 123].

Після доповнення КУпАП розділом 13-Б, який установлює відповідальність за вчинення військових адміністративних правопорушень, деяких змін потребує редакція ст. 15 КУпАП. Частина 1 цієї статті, де передбачено неможливість застосування до військовослужбовців окремих адміністративних стягнень, доцільно доповнити таким стягненням, як суспільно корисні роботи. Наступним уточненням у процесуальному порядку реалізації відповідальності за ці категорії проступків має стати розповсюдження можливості передання матеріалів про адміністративні правопорушення, вчинені військовослужбовцями, відповідним органам для вирішення питання про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності замість накладення на них адміністративних стягнень на всі категорії військовослужбовців, а не тільки стосовно військовослужбовців строкової служби.

У процесі підготовки й ухвалення нового Кодексу про адміністративні проступки перегляду потребує також підхід до формулювання в КУпАП складів адміністративних проступків, які закріплено в Особливій частині розділу II КУпАП, адже вказаний процес також впливає на систему адміністративно-деліктного законодавства, хоча й опосередковано. Йдеться про ті норми, де як адміністративний проступок закріплюється порушення різноманітних правил і норм, що вже одержали назву загальнообов'язкових (правил дорожнього руху, правил зберігання зброї тощо). У більшості випадків у зазначених статтях КУпАП такі правила лише згадуються без конкретизації та посилання на їх першоджерело. Повноваження щодо їх визначення реалізують Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, про що вже згадувалось вище. Прикладом таких деліктів можна вважати порушення Правил дорожнього руху, які встановлено Кабінетом Міністрів України, або Правил зберігання та використання зброї, що регламентуються Наказом МВС України, тощо. Уведення, перегляд чи скасування таких правил тягне за собою принципові зміни в регульованні адміністративної відповідальності [1, с. 111].

Підкреслимо, що на сьогодні Особлива частина Розділу II чинного КУпАП містить у собі 455 складів адміністративних проступків та щороку збільшується, а кожен другий громадянин України щорічно притягається до адміністративної відповідальності. Тому очевидним є той факт, що адміністративно-деліктне законодавство на сьогодні не потребує розширення. У зв'язку з цим ще одним украї важливим кроком у бік приведення вказаного законодавства у відповідність до вимог сьогодення є очищення чинного КУпАП від багатьох застарілих складів проступків, які вже багато років як втратили свою актуальність. Такими правопорушеннями, зокрема, є поширювання неправдивих чуток (ст. 173), незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161), марнотратне витрачання

паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98), грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин (ст. 108) тощо. Також вирішенням проблеми оптимізації адміністративно-деліктного законодавства має стати переведення низки адміністративних проступків, що межують зі злочинами і становлять достатню для їх криміналізації суспільну небезпеку, до категорії кримінальних проступків, законодавство про які стало чинним з 1 липня 2020 р. Зокрема, серед таких правопорушень можна виділити дрібне викрадення чужого майна (ст. 51), вчинення насильства у сім'ї (ст. 173<sup>2</sup>), незаконну порубку (ст. 65), жорстоке поводження з тваринами (ст. 89), незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106<sup>2</sup>), підроблення проїзних квитків і знаків поштової оплати (ст. 135<sup>1</sup>), самоправне зайняття жилого приміщення (ст. 151), знищення або пошкодження зелених насаджень (ст. 153), обман покупця та замовника (ст. 155<sup>2</sup>), адміністративні порушення, пов'язані з корупцією (глава 13-А), військові адміністративні порушення (глава 13-Б), дрібне хуліганство (ст. 173), заняття проституцією (ст. 181<sup>1</sup>), несплату аліментів (ст. 183<sup>1</sup>) тощо.

Розмірковуючи про зміст і структуру нового Кодексу України про адміністративні проступки, необхідно констатувати, що розпорошеність думок та багаторічні запеклі дискусії вчених із цього приводу, а також факт відсутності на сьогодні єдиного проекту цього важливого нормативно-правового акта, що сприймається в наукових колах, свідчить про обширність та виключну складність питання, що становить поле нашого наукового пошуку та, по суті, має стати предметом окремого фундаментального дослідження. Водночас у процесі підготовки поточного наукового дослідження став очевидним той факт, що, формуючи уявлення про приблизну будову нового Кодексу про адміністративні проступки, необхідно, в першу чергу, керуватися двома векторами: по-перше, структурно-логічною концепцією цього кодифікованого акта, по-друге, визначенням юридико-технічної схеми, метою якої вбачається зручне користування кодексом.

Аналізуючи можливу структурну будову майбутнього кодифікованого акта, ми дійшли висновку, що найбільш принциповим аспектом у цій сфері є проблема співвідношення його «матеріальної» та «процесуальної» частин. Значна кількість учених і досі висловлює різноманітні думки з приводу того, чи треба включати до цього кодексу норми, які регулюють процедуру розгляду справ про адміністративні проступки. Одна частина вчених віддає перевагу нині чинній «схемі», згідно з якою і матеріальні, і процесуальні норми концентруються в єдиному кодифікованому акті. Інша обстоює протилежну точку зору, доводячи необхідність винесення «процесуального» блоку норм за межі КУпАП [4, с. 165]. При цьому, акумулюючи такі думки, адміністративно-правова наука так і не досягла консенсусу в

баченні перспектив законодавчої регламентації адміністративно-деліктного провадження.

До загальної частини КУпАП слід додати норми, що закріплюють його завдання, визначають поняття адміністративної відповідальності, деталізують розуміння законодавства про адміністративну відповідальність, установлюють правила формування кодексу, а також межі його дії в часі, у просторі та за колом осіб.

У матеріальній частині КУпАП повинна сконцентруватися основна частина нормативної моделі адміністративної відповідальності, на яку вказував Д. М. Лук'янець. Учений наголошував, що в цій частині мають бути зосереджені норми, які утворюють її концептуальну складову. Інакше кажучи, належне місце слід відвести принципам адміністративної відповідальності. Ці принципи треба сформулювати таким чином, щоб їх можна було використовувати без додаткового тлумачення, в тому числі під час створення нових складів адміністративних правопорушень [5, с. 271]. До того ж Д. М. Лук'янець пропонує не описувати окремо об'єкт правопорушень, як це зроблено в чинному КУпАП (ст. 9), оскільки ознаки об'єкта прямо впливають зі змісту об'єктивної сторони. Наявність у нормативній моделі адміністративного правопорушення вказівки на суб'єктивну сторону є реалізацією принципу відповідальності за вину, який, як було показано вище, прямо впливає із принципу верховенства права. Оскільки згадані принципи мають бути придатними як для правозастосовної, так і для правотворчої діяльності, перш за все слід сформулювати нормативне визначення поняття адміністративного правопорушення, яке має містити в собі необхідну і достатню кількість ознак підстав адміністративної відповідальності [5, с. 272].

Аналізуючи процесуальну частину майбутнього Кодексу про адміністративні проступки, вважаємо, що за своїм обсягом вона має значно превалювати над загальною та матеріальною частинами, але не настільки, щоб стати підґрунтям для створення окремого кодексу. Це стане можливим з огляду на очікувані зміни в адміністративно-деліктній сфері (зокрема, виключення загальних судів із кола суб'єктів адміністративної юрисдикції, скасування низки не властивих для адміністративної юрисдикції стягнень тощо), що істотно спростить процедуру притягнення до адміністративної відповідальності як щодо накладення стягнень, так і щодо їх виконання. Відповідно, зменшиться загальний масив процесуальних норм [4, с. 167]. Стосовно структури процесуальної частини КУпАП необхідно зауважити, що розпочати цю частину доцільно було б із завдань і принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення. Також невід'ємною складовою цієї частини повинні стати норми, які встановлюватимуть критерії визначення підвідомчості справ про

адміністративні делікти і визначатимуть стадії провадження справ про адміністративні проступки, правовий статус учасників провадження у цих справах, перелік і правила застосування засобів забезпечення провадження, строки розгляду відповідних справ для юрисдикційних органів тощо.

Крім того, в новому КУпАП обов'язково необхідно присвятити окрему главу особливостям притягнення до відповідальності юридичних осіб, а також передбачити розділ, в якому будуть сконцентровані склади деліктів і санкції за їх вчинення.

Що ж стосується зручності користування Кодексом про адміністративні проступки, то наразі основну техніко-юридичну проблему становить спосіб закріплення юрисдикційних повноважень конкретних органів виконавчої влади або інших суб'єктів стосовно відповідних складів адміністративних правопорушень. Ми вважаємо слушною пропозицію Д. М. Лук'янця щодо закріплення таких повноважень органу, якому є підвідомчими відповідні справи, у тій статті, в якій визначається склад конкретного делікту [5, с. 273]. Однак слід усвідомлювати, що результатом такого підходу до вирішення вказаної проблеми може стати значне розширення обсягу відповідного розділу кодексу.

### **Висновки**

Підбиваючи підсумки вищевказаного, треба констатувати, що пропозиції щодо реформування й оновлення чинного адміністративно-деліктного законодавства, викладені в дослідженні, ставлять під сумнів подальше функціонування чинного Кодексу про адміністративні правопорушення у його традиційному вигляді. Насиченість правового простору в умовах сьогодення диктує гостру потребу розроблення, ухвалення та імплементації принципово нового Кодексу України про адміністративні проступки, який буде покликаний стати флагманським нормативно-правовим актом у публічно-правовій сфері нашої держави.

**Список бібліографічних посилань:** 1. Комзюк А. Т. Законодавство про адміністративні проступки: проблеми визначення сутності, завдань та системи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 14. С. 107–112. 2. Гусаров С. М., Комзюк А. Т., Салманова О. Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*. 2017. № 5. С. 112–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf) (дата звернення: 03.09.2020). 3. Адміністративне судочинство в Україні. Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект). Харків : Консум, 2003. 322 с. 4. Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). С. 156–168. 5. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту

адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2007. 405 с.

Надійшла до редколегії 07.09.2020



## **Kyrychenko O. Yu. Problematic Issues of the Development and Implementation of the Code of Ukraine on Administrative Offenses**

*The most problematic aspects in the process of developing a new version of the Code of Ukraine on Administrative Offenses have been formulated and characterized; and the perspectives for the adoption of the Code of Ukraine on Administrative Offenses have been outlined. The main shortcoming is the obsolescence of the legal norms enshrined in the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It has been noted that it is the reason for the massive disintegration of legislation in the specified area. Other shortcomings are the fragmentation and obsolescence of corpus delicti of administrative offenses (in this regard, it has been emphasized that currently administrative and tort law does not need to be expanded); eclecticism (combination of heterogeneous elements) of the content of substantive administrative tort legislation; inconsistency of a significant part of the misdemeanors in the field of public administration provided by the Code of Ukraine on Administrative Offenses; duplication of certain provisions of the Criminal Code of Ukraine, etc.*

*The author has provided propositions for updating the sections of the current Code of Ukraine on Administrative Offenses, in particular, the inclusion into General Part of the Code of Ukraine on Administrative Offenses of the norms consolidating its tasks, determining the concept of administrative liability, detailing the understanding of legislation on administrative liability, establishing rules for the formation of the Code, as well as the scope of its action in time, in space and by the range of persons; special attention has been paid to the revision of the system of administrative penalties.*

*The author has suggested own vision of the structure of the new Code and its content, has emphasized the necessity of determining the legal entity as a subject of administrative liability, as well as the introduction of the algorithm of bringing MPs, deputies of local councils and judges to administrative liability.*

*It has been concluded that a separate chapter in the new Code of Ukraine on Administrative Offenses is expedient to be focused on the peculiarities of prosecuting legal entities, as well as to provide a section, which is going to be focused on the corpus delicti of torts and sanctions for their commission.*

**Key words:** Code, an administrative offense, an administrative misdemeanor, administrative penalty, administrative law.

