

УДК 342.9(477) «21»

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.05.2.46>

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ

Скочиляс-Павлів О.В.,*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Скочиляс-Павлів О.В. Проблеми адміністративної відповідальності: доктринальні підходи та перспективи реформування.

У статті досліджуються проблеми адміністративної відповідальності в Україні крізь призму сучасних наукових підходів та судової практики. Автор наголошується, що Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий у 1984 році, має суттєві недоліки, які ускладнюють як реалізацію прав осіб, що притягаються до відповідальності, так і ефективність самого механізму адміністративного примусу. Відсутність у КУпАП визначення адміністративної відповідальності, ототожнення понять «правопорушення» і «проступок», нечіткість регламентації інституту малозначності породжують труднощі у правозастосуванні та спричиняють доктринальні суперечки. Особлива увага приділяється дискусіям навколо доцільності збереження інституту малозначності: частина вчених вважає його анахронізмом, тоді як інші наголошують на його гуманістичній і превентивній функції. Аналіз судової практики демонструє, що застосування малозначності сприяє забезпеченню справедливості та індивідуалізації відповідальності. Додатково досліджуються проблеми відсутності у КУпАП таких інститутів, як відвід судді чи перекладача, участь спеціаліста, можливість проведення судових засідань у режимі відеоконференції, а також обов'язкова участь органів, які склали протокол про адміністративне правопорушення. Підкреслюється, що це негативно впливає на об'єктивність та швидкість розгляду справ. На практиці судді застосовують аналогію закону щодо інститутів відводу, участі спеціаліста, застосування режиму відеоконференції, забезпечуючи юридичний захист прав, свобод та інтересів учасників процесу. Зазначається, що у проєкті Кодексу про адміністративні проступки описані вище проблемні питання вирішені лише частково тому потребують подальшого наукового осмислення та законодавчого врегулювання. Окремо розглянуто проблему неспівмірності адміністративних штрафів і судового збору: ситуація, коли штраф становить 54 гривні, а судовий збір – понад 600 гривень, фактично позбавляє громадян ефективного доступу до правосуддя. Робиться висновок, що реформа адміністративно-деліктного законодавства має ґрунтуватися на комплексному підході, який поєднає доктринальні напрацювання, сучасні стандарти захисту прав людини та практичні потреби правозастосування.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративно-деліктне законодавство, малозначність правопорушення, відвід судді, відвід перекладача, співучасть у вчиненні правопорушення, відповідальність за замах на вчинення адміністративного правопорушення, можливість участі у провадженні в режимі відеоконференції.

Skochylias-Pavliv O.V. Problems of administrative liability: doctrinal approaches and prospects for reform.

The article examines the issues of administrative liability in Ukraine through the lens of contemporary scholarly approaches and judicial practice. The author emphasizes that the Code of Ukraine on Administrative Offenses, adopted in 1984, contains significant shortcomings that complicate both the protection of the rights of individuals subject to liability and the effectiveness of the administrative enforcement mechanism itself. The absence of a clear definition of administrative liability, the equating of the concepts of «offense» and «misdemeanor» and the vague regulation of the insignificance of an offense create difficulties in law enforcement and give rise to doctrinal debates. Particular attention is paid to discussions on the appropriateness of retaining the concept of insignificance: some scholars consider it an anachronism, while others highlight its humanistic and preventive function. Analysis of judicial practice shows that the application of the insignificance principle contributes to ensuring fairness and individualization of responsibility. Additionally, the article explores the problems arising from the absence in the Code of such institutions as recusal of a judge or interpreter, participation of a specialist, the possibility of conducting court hearings via videoconference, and mandatory participation of the authorities who drew up the administrative offense protocol. It is emphasized that these gaps

negatively affect the objectivity and efficiency of case consideration. In practice, judges apply the analogy of the law regarding the institutions of challenge, the participation of a specialist, and the use of videoconferencing, ensuring legal protection of the rights, freedoms, and interests of the participants in the process. It is noted that the draft Code of Administrative Offenses only partially addresses the problematic issues described above, therefore they require further scientific understanding and legislative regulation. A separate issue discussed is the disproportion between administrative fines and court fees: a situation where the fine amounts to 54 hryvnias while the court fee exceeds 600 hryvnias effectively deprives citizens of meaningful access to justice. In conclusion, the article argues that reform of administrative offense legislation should be based on a comprehensive approach that integrates doctrinal developments, contemporary human rights standards, and the practical needs of law enforcement.

Key words: administrative offence, administrative offence legislation, insignificance of an offence, recusal of a judge, recusal of an interpreter, complicity in the commission of an offence, liability for an attempt to commit an administrative offence, possibility of participation in proceedings via videoconference.

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність є одним із ключових інструментів забезпечення публічного порядку та законності. Водночас чинне адміністративне законодавство України, а саме Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], має ряд недоліків, які ускладнюють процес притягнення до адміністративної відповідальності та реалізацію прав осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності. Як зазначають Гуржій Т. та Гуржій А. «Кодекс України про адміністративні правопорушення фактично є продуктом віджилої етатичної системи, у якій правові відносини формувалися за принципом «заборонено все, що не дозволено законом», а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою. Вітчизняний КУпАП орієнтований на тотальний примус, заборони, каральні санкції як основний спосіб вирішення продовольчої, господарської, житлової, енергетичної та інших проблем» [2, с. 81]. Така ситуація склалася у зв'язку з тим, що КУпАП був прийнятий ще у 1984 році і багато його інститутів є застарілими, недосконалими і такими, що не відповідають сучасним умовам розвитку суспільства.

Законодавець здійснює внесення змін до адміністративного законодавства переважно ситуативно, реагуючи на нагальні потреби суспільного життя. Це проявляється, наприклад, у підвищенні розмірів штрафів за окремі види правопорушень, запровадженні нових складів адміністративних правопорушень чи уточненні окремих процесуальних положень. Водночас базові інститути адміністративної відповідальності залишаються практично незмінними, що зумовлює їх невідповідність сучасним вимогам правового регулювання та міжнародним стандартам захисту прав людини.

Мета дослідження полягає у аналізі базових інститутів адміністративної відповідальності та виявленні їх недоліків у контексті сучасних потреб правового регулювання.

Стан опрацювання проблематики. Основи наукового осмислення інституту адміністративної відповідальності були закладені у працях відомих учених, серед яких В.С. Анджієвський, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Г.П. Бондаренко, І.О. Галаган, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.Є. Луньов, І.В. Мартянов, О.І. Миколенко, І.А. Тимченко, О.М. Якуба та ін. Їхні дослідження визначили ключові підходи до розуміння природи адміністративної відповідальності, її принципів, функцій та співвідношення з іншими видами юридичної відповідальності. Саме ці напрацювання стали підґрунтям для подальшого розвитку адміністративно-деліктного права та формування сучасних доктринальних поглядів у цій сфері. Сучасними дослідниками проблем адміністративної відповідальності є такі науковці, як М.Ю. Бездольний, З.С. Гладун, Н.В. Гришина, Т.О. Гуржій, Н.В. Добрянська, А.А. Іванищук, М.М. Лотоцький, О.В. Поштаренко, В.В. Чернобук та багато інших.

Виклад основного матеріалу. Кодекс України про адміністративні правопорушення має низку концептуальних недоліків. Насамперед, у ньому відсутнє визначення поняття «адміністративна відповідальність» та її підстав, що створює труднощі у правозастосуванні та породжує різнотлумачення в науці адміністративного права. Крім того, законодавець ототожнює поняття «правопорушення» та «проступок», що критикується багатьма науковцями.

Панасюк О.В., узагальнюючи наукові дискусії щодо співвідношення понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» та аналізуючи норми чинного КУпАП, підкреслює, що цей нормативно-правовий акт фактично ототожнює ці категорії. Проте такий підхід є некоректним для розуміння сутності адміністративного проступку, оскільки адміністративне правопорушення є ширшою категорією, що охоплює всі протиправні дії у сфері публічного управління. І підсумовуючи, дослідниця вказує, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке

порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком – протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення [3, с. 87].

Не розкриває КУпАП зміст багатьох інших ключових понять, наприклад, малозначність правопорушення як підставу звільнення від адміністративної відповідальності.

Сьогодні в науковій літературі ведуться дискусії, чи доречним є інститут малозначності правопорушення. Одна частина вчених вважає, що це пережиток радянських часів, і за будь-яке порушення норм права слід притягувати до адміністративної відповідальності. Вони наголошують, що кожне правопорушення, нехай навіть формально незначне, може завдати шкоди правовому порядку і потребує притягнення до відповідальності. Інша група дослідників висловлює позицію, згідно якої інститут малозначності корисний і потрібний інструмент, який дозволяє уникнути перевантаження системи відповідальності, враховувати контекст і практикувати індивідуалізацію відповідальності.

В рамках виконання Закону України «Про деєрадикалізацію законодавства України» [4] був підготовлений проект Кодексу про адміністративні проступки [5]. Слід звернути увагу, що в його нормах інститут малозначності не передбачений. Ймовірно, законодавець відмовився від застосування цієї категорії, виходячи з прагнення уніфікувати підхід до притягнення до адміністративної відповідальності та уникнути суб'єктивізму при вирішенні справ.

Вважаємо, що, дійсно, інститут малозначності є необхідним, адже він забезпечує баланс між принципом невідворотності юридичної відповідальності та принципом справедливості. У випадках, коли правопорушення є формально протиправним, але не завдало істотної шкоди суспільним відносинам чи інтересам громадян, застосування адміністративного стягнення виглядає надмірним та може призвести до знецінення самого інституту відповідальності. У цьому аспекті малозначність виконує превентивно-гуманістичну функцію, дозволяє індивідуалізувати відповідальність і враховувати конкретні обставини справи. Водночас, для ефективності цього інституту важливо встановити чіткі критерії малозначності, щоб уникнути суб'єктивізму при притягненні до адміністративної відповідальності. Доцільним видається законодавче визначення таких параметрів, як ступінь заподіяної шкоди, мотив правопорушника, характер та наслідки вчиненого діяння, наявність чи відсутність суспільної небезпеки. Це дозволить уникнути зловживань та забезпечить однакове застосування положень про малозначність правопорушення.

У Постанові Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області у справі № 401/3040/24 від 18 грудня 2024 року зазначається, що у кожному конкретному випадку суд має вирішувати питання про визнання діяння малозначним, виходячи, зокрема, з того, що його наслідки не становлять великої суспільної небезпеки, не завдали, або не здатні завдати значної шкоди суспільним, або державним інтересам, правам та свободам інших осіб. Таким чином, для встановлення ступеня суспільної небезпечності необхідно проаналізувати всі сторони допущеного порушення, оцінити обставини вчинення порушення, мету, мотив і спосіб, а також наявність умов, що дають змогу досягти виховних і превентивних цілей. Питання про можливість або ж недоцільність звільнення особи від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення в кожному конкретному випадку вирішується правозастосовчим органом (посадовою особою), виходячи з того, що малозначні правопорушення це такі діяння, які: не являють собою великої суспільної небезпеки, у вчиненні яких порушник щиро розкався, не заподіяли або не здатні були заподіяти значної шкоди суспільним чи державним інтересам, правам і свободам громадян або іншим, охоронюваним законом, цінностям [6].

В описаній ситуації суд орієнтувався не лише на формальне порушення норми, а й на оцінку реальних наслідків та небезпечності діяння. Це підкреслює, що інститут малозначності є гнучким механізмом, покликаним забезпечити баланс між принципом невідворотності відповідальності та принципом справедливості.

Разом з тим, у судовій практиці трапляються випадки, коли невизначеність критеріїв малозначності призводить до того, що суди іноді допускають помилку у трактуванні цього поняття. Наприклад, Постановою Апеляційного суду Черкаської області у справі № 33/793/47/13 [7] особу звільнено від адміністративної відповідальності внаслідок малозначності правопорушення. Проте у самій Постанові є протиріччя: суд апеляційної інстанції визнав, що в діях особи немає складу правопорушення, але в результаті звільнив від відповідальності у зв'язку з малозначністю правопорушення. У цьому випадку суд фактично визнає одночасно відсутність правопорушення і його малозначність, що створює правову колізію та підкреслює необхідність уточнення критеріїв застосування інституту малозначності в законодавстві.

Викликають інтерес думки Грищука В. та Рибалко В., які здійснили аналіз судової практики щодо звільнення від адміністративної відповідальності зв'язку з малозначністю правопорушення, передбаченого ст. 130 КУпАП (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). Вчені розглянули найбільш поширені на практиці випадки віднесення керування транспортним засобом у стані сп'яніння до малозначних адміністративних правопорушень, як от: «наявність пом'якшуючих обставин», «низький рівень етанолу в крові», «позитивна поведінка особи після вчинення правопорушення», «не вилучення працівниками поліції транспортного засобу», «настання стану сп'яніння внаслідок вживання лікарських засобів» [8, с. 121].

Слід зазначити, що аналізувалася судова практика до внесення доповнень до примітки ст. 22 КУпАП Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за окремі правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху» від 17 березня 2021 р., згідно якої положення статті про малозначність не застосовуються до правопорушень, передбачених, зокрема, і ст. 130 КУпАП. Таким чином, у справах, у яких водій керує транспортним засобом у стані сп'яніння, ступінь суспільної шкідливості малозначним бути не може. Проте, зазначені науковці критично оцінюють такі законодавчі нововведення щодо встановлення переліку діянь, які за жодних обставин не можуть бути визнані малозначними і пояснюють, що з позиції теорії адміністративного права малозначним може бути будь-яке правопорушення, незважаючи на важливість суспільних відносин, визначених нормами КУпАП. Об'єкт адміністративно-правової охорони малозначним бути не може. Якщо законодавець охороняє громадський порядок, власність, безпеку дорожнього руху, то не можна стверджувати, що в одному випадку вони є важливими, а в іншому – ні [8, с. 128].

Одним із ключових питань, що прямо впливає на реалізацію прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, є відсутність у Кодексі України про адміністративні правопорушення комплексного правового регулювання таких інститутів, як відвід судді, відвід перекладача, співучасть у вчиненні правопорушення, відповідальність за замах на вчинення адміністративного правопорушення, можливість участі у провадженні в режимі відеоконференції та інші.

На відміну від кримінального та цивільного процесу, КУпАП не містить положень, що дозволяють заявляти відвід судді або перекладачу. Це створює ризики для неупередженого розгляду справи, особливо коли суддя може бути зацікавленою стороною або, коли якість перекладу не забезпечує належного розуміння особою суті обвинувачення та судового процесу.

У Постанові Ратнівського районного суду Волинської області від 20 серпня 2020 року у справі № 159/2821/19 вказується на те, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутній інститут відводу (самовідводу) судді, що створює загрозу порушення принципів неупередженості та справедливості. Рада суддів України (рішення № 34 від 08.06.2017) роз'яснила, що у таких випадках суддя може застосовувати процесуальні норми за аналогією з інших галузей (зокрема КПК України). Практика ЄСПЛ (справи «Білуга проти України», «Ветштан проти Швейцарії») підкреслює: довіра до суду є ключовою умовою демократичного суспільства, і будь-який сумнів у безсторонності вимагає відводу чи самовідводу. Відповідні вимоги містяться у Кодексі суддівської етики, Законі «Про судоустрій і статус суддів» та Бангалорських принципах поведінки суддів. Таким чином, хоча КУпАП прямо не регламентує відвід судді, на практиці застосовується аналогія закону для забезпечення права на справедливий судовий розгляд [8]. На практиці судді дотримуються цих орієнтирів та активно застосовують аналогію закону, забезпечуючи юридичний захист прав, свобод та інтересів учасників процесу.

Серед осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення відсутній спеціаліст. Очевидно, це зумовлене радянською доктриною, за якої приймався КУпАП. І на думку дослідників це потрібно виправити, як щодо спеціаліста, так і щодо понять. На практиці спеціаліст та поняті іноді є учасниками провадження [10, с. 148].

Окремим питанням, яке не сприяє швидкому та об'єктивному розгляду справ про адміністративні правопорушення судом, є неможливість забезпечення обов'язкової участі органів (посадових осіб), які склали протокол про адміністративне правопорушення. На практиці це призводить до того, що суд розглядає справу за відсутності представника органу, який здійснював фіксацію правопорушення, що ускладнює з'ясування фактичних обставин, позбавляє суд можливості отримати необхідні пояснення чи уточнення та фактично знижує рівень обґрунтованості судового рішення.

Станом на сьогодні, у справах про адміністративні правопорушення не передбачена можливість участі особи у судовому засіданні в режимі відеоконференції. Це ускладнює доступ до правосуддя, особливо для осіб, які не можуть особисто з'явитися до суду через віддалене місце проживання, стан здоров'я або інші поважні причини.

Проблемним питанням є також порядок оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, а саме строк оскарження. КУпАП встановлює короткі строки на подання скарг (10 днів з дня винесення постанови або 10 днів з дня набрання постановою законної сили), що не завжди дає змогу особі ефективно підготувати аргументи для захисту своїх прав.

Слід зазначити, що у проєкті Кодексу про адміністративні проступки описані вище проблемні питання вирішенні лише частково, а саме спеціаліст віднесений до осіб, які сприяють розгляду справи про адміністративний проступок, а також закріплено можливість заявлення відводу перекладачу. Проте інші важливі аспекти залишаються неврегульованими і потребують подальшого наукового осмислення та законодавчого врегулювання.

Однією з проблем чинного законодавства є неспівмірність розмірів адміністративних стягнень і судового збору. Наприклад, штраф у розмірі 54 гривні виглядає мізерним порівняно із сумою судового збору за подання позовної заяви, яка становить 605,6 гривні. Така ситуація фактично стримує осіб від реалізації права на судовий захист, оскільки витрати на звернення до суду значно перевищують суму самого стягнення.

Висновки. Проведений аналіз свідчить, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення має низку концептуальних недоліків, зумовлених його радянським походженням та фрагментарними змінами, які здійснювалися протягом останніх десятиліть. Найбільш дискусійними залишаються питання відсутності визначення адміністративної відповідальності, ототожнення понять «правопорушення» і «проступок», неврегульованість інституту малозначності, а також відсутність належних процесуальних гарантій для осіб, які притягаються до відповідальності.

Аналіз судової практики показує, що інститут малозначності є важливим інструментом індивідуалізації відповідальності та забезпечення справедливості, проте у проєкті Кодексу про адміністративні проступки він не знайшов свого відображення. Крім того, неврегульованими залишаються інститути відводу судді, участі спеціаліста, можливість проведення засідань у режимі відеоконференції та обов'язкової участі органу, який склав протокол про адміністративне правопорушення.

Особливо гострою є проблема неспівмірності між розміром адміністративних штрафів та судового збору, що стримує громадян від звернення до суду.

Отже, оновлення адміністративно-деліктного законодавства потребує комплексного підходу, що враховуватиме як доктринальні напрацювання, так і практичні потреби правозастосування, із пріоритетом забезпечення прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
2. Гуржій Т., Гуржій А. Удосконалення законодавства про відповідальність за адміністративні проступки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. № 5. С. 78–87.
3. Панасюк. О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і безпека*. 2020. № 1 (76). С. 83–88.
4. Про дерадянізацію законодавства України: Закон України від 21 квітня 2022 року № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>.
5. Проєкт Кодексу про адміністративні проступки від 28 червня 2024 року № 11386. URL: <https://itd.rada.gov.ua/4c39d25d-ed33-467c-99c4-16a232644d03>.
6. Постанова Світловодського міськрайонного суду Кіровоградської області у справі № 401/3040/24 від 18 грудня 2024 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
7. Постанова Апеляційного суду Черкаської області у справі № 33/793/47/13. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
8. Гришук В., Рибалко В. Малозначність у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених ст. 130 Кодексу України про адміністративні правопорушення. *Університетські наукові записки*. 2021. № 2 (80). С. 121–137. URL: unz.univer.km.ua.
9. Постанова Ратнівського районного суду Волинської області у справі № 159/2821/19 від 20 серпня 2020 року. URL: <https://reyestr.court.gov.ua>.
10. Бондар В.В. Актуальні зміни до кодексу України про адміністративні правопорушення. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матеріали VIII міжнар. наук.- практ. конф. (м. Одеса, 25 березня 2016 р.)*. Одеса: ОДУВС, 2016. С. 148–149.
11. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 174–179.