

# ВСТУП

З моменту проголошення державного суверенітету України правотворча та правозастосовна діяльність суб'єктів владних повноважень із питань забезпечення функціонування інституту адміністративної відповідальності стала більш розвиненою, набула більш оптимізованих форм і методів втілення в життя. Зазнали змін матеріальні й процесуальні аспекти, які корегувалися з урахуванням суспільно-політичних запитів, зокрема, протидія та боротьба з корупцією та іншими схожими правопорушеннями. Вони є особливо резонними під час реалізації та захисту публічних і приватних інтересів. Водночас структурна й змістова застарілість основ адміністративно-деліктного законодавства досі не дає змогу запровадити справді дієві юридичні механізми здійснення провадження в справах про проступки.

За останні десятиліття до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. (далі – КУпАП) внесено надзвичайно велику кількість змін і доповнень. Однак це не вирішило окреслену проблему, оскільки він певною мірою послуговується радянськими ідеологічними підходами до процедури накладення на осіб, які вчинили проступок, адміністративних стягнень. Розуміння доцільності прийняття нового кодифікованого акта було закладене ще в положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, що зумовило розроблення відповідних законопроектів. Проте виявлені в останніх значні недоліки не дали змогу Верховній Раді України прийняти їх, показали складність процесу ґрунтовного оновлення адміністративно-деліктного законодавства та необхідність подальших теоретико-правових напрацювань у цьому

напрямі. Також дедалі більшого значення набуває необхідність упровадження законодавчого акта, присвяченого процесуальним питанням притягнення до адміністративної відповідальності.

Розвиток глобалізованих демократичних поглядів на забезпечення прав і свобод людини під час взаємодії з органами публічної влади, включення їх у правову систему України як держави – учасниці Організації Об'єднаних Націй та Ради Європи відіграє вкрай важливу роль у подальшій європейській інтеграції. Отже, сьогодні чинні норми основного адміністративно-деліктного закону пронизані порушеннями відповідних міжнародних стандартів, без усунення яких складно вести мову про адаптацію до законодавства Європейського Союзу.

Різноманітні питання щодо провадження в справах про проступки ставали предметом наукового дослідження багатьох учених, низка з яких у сучасній історії заклали основи вітчизняного адміністративно-деліктного права: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.М. Миколенко, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа). Останнім часом тривають активні наукові пошуки в аналізованій сфері, які розширили безпосередній предмет дослідження, їх здійснюють В.А. Бердник, С.С. Гнатюк, О.В. Джафарова, Я.В. Задорожня, І.В. Казачук, М.В. Ковалів, В.М. Кондратенко, Р.В. Миронюк, Р.Є. Строцький та інші автори.

Проте поза їхньою увагою залишилися окремі актуальні питання, які мають бути доопрацьовані з урахуванням сучасного законодавчого підґрунтя й теоретико-правових поглядів на процесуальний складник адміністративно-деліктного права та за його межами.

**С. Петков**

доктор юридичних наук, професор

# **РОЗДІЛ 1**

---

## **ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ**

- 1.1. ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗМІСТ ПРОСТУПКУ**
- 1.2. СУТНІСТЬ ТА ХАРАКТЕРНІ РИСИ ПРОВАДЖЕННЯ  
В СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ**
- 1.3. ҐЕНЕЗА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПРОВАДЖЕННЯ  
В СПРАВАХ ПРО ПРОСТУПКИ**

## 1.1. ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА ЗМІСТ ПРОСТУПКУ

Адміністративний проступок є одним із видів правопорушень, за вчинення якого передбачено юридичну відповідальність. Правильна кваліфікація даного діяння є запорукою справедливого, неупередженого та у розумні строки розгляду і призначення судом, компетентними органами публічної адміністрації, іншими службовими та посадовими особами міри покарання для винної особи. Таким чином, лише правильне трактування конкретного проступку, визначення всіх його юридичних складових гарантуватиме об'єктивність здійснення відповідного провадження за виявленими фактами порушення закону.

Поняття та правова сутність адміністративного правопорушення широко розглядалися значною кількістю вітчизняних і зарубіжних вчених. У нашій країні окреслена проблематика має свій шлях історичного розвитку нормотворчості та правозастосування, яка певною мірою різниться від ґносеологічних підходів у західноєвропейській науці. Наведене засвідчують відповідні положення КУпАП, прийнятого ще за часів радянського союзу, де під проступком визнається протиправна, винна, у тому числі умисна або необережна дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність [1]. Даний вид відповідальності настає лише за умови, якщо у складі вчиненого проступку відсутні ознаки кримінального чи іншого правопорушення.

На сьогодні реформовано значну кількість галузей юриспруденції, ухвалено низку кодифікованих актів, однак сфера адміністративно-деліктного законодавства залишається у статичному стані. Однією із основних причин, зазна-

чених науковим співтовариством, є неузгодженість розуміння у пострадянському просторі сутності адміністративних правопорушень, розмежування їх зі злочинами, а також кримінальними проступками, які законодавець прагне запровадити до правової системи, зокрема до кримінального та кримінально-процесуального кодексів. Наведений перелік причин є незначним, проблема подальшого наукового дослідження в аналізованій сфері актуалізується постійно, зважаючи на євроінтеграційні наміри України.

Погоджуємося з думкою А. В. Матіоса з приводу того, що поняття «адміністративний проступок» є постійно актуальним і має суттєве значення як у теоретичному, так і практичному аспектах. Від правильного тлумачення залежить вирішення таких важливих і специфічних питань адміністративного права, як підстави адміністративної відповідальності, кваліфікація адміністративних деліктів, застосування адміністративних стягнень за їх вчинення [2, с. 93–94].

Ґрунтовність викладу дефініції проступку у КУпАП імпонує більшості провідних вітчизняних учених-адміністративістів, таких як: С. М. Алфьоров [3, с. 92–98], Ю. П. Битяк [4, с. 171–178], В. В. Галунько [5, с. 155–161], В. К. Колпаков [6, с. 43–48], Т. В. Коломоєць, О. В. Кузьменко, С. В. Петков [7, с. 171–178], С. Г. Стеценко [8, с. 228–235], О. М. Ястремська [9, с. 93–96] та ін. На відмінну від поняття проступку викликає постійні наукові дискусії окремі ознаки та елементи його юридичного складу, зокрема співвідношення та співставлення суспільної небезпечності та суспільної шкідливості правопорушення, визначення місця нормативних і фактичних підстав серед обов'язкових умов притягнення до адміністративної відповідальності тощо.

У загальному розумінні проступок є юридичним фактом, який складається із нормативної та фактичної частин, що зумовлює виникнення відносин адміністративної відповідальності. Нормативною підставою є сукупність правових норм, які закріплюють: склади деліктів; правові санкції

і принципи їх застосування; коло суб'єктів, які компетентні застосовувати правові санкції; процедуру застосування мір юридичної відповідальності.

Фактичною підставою для настання відповідальності є діяння конкретного суб'єкта суспільних правових відносин, яке не відповідає диспозиції правової норми, яка охороняється відповідною санкцією, тобто вчинення делікту. З моменту вчинення проступку у правопорушника виникає обов'язок зазнати мір правової відповідальності, які передбачені санкцією порушеної норми, і понести несприятливі наслідки, а у владного суб'єкта з'являється право і обов'язок застосувати відповідне адміністративне стягнення [10, с. 19–20]. Вони є мірою відповідальності і застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [1].

На зауваження О. С. Літошенко, накладення адміністративного стягнення є завершальною формою серед заходів адміністративного примусу, оскільки він матеріалізує правову оцінку, що була надана правопорушенню та особі правопорушника в процесі розгляду справи і винесення по ній відповідної постанови. У результаті застосування певного стягнення винний суб'єкт перетерплює певні обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [11, с. 19].

З наведеного випливає, що проступок та адміністративна відповідальність мають тісний безперервний функціональний зв'язок, оскільки, з одного боку, без вчинення протиправного діяння неможливо покарати особу. З іншого боку, відсутність у законодавстві санкцій за вчинення певного діяння не вважається правопорушенням. В. О. Кузнєцов вказує, що норми про адміністративну відповідальність адресуються не тільки правопорушникам, а всім суб'єктам відносин, які охороняються за допомогою цього виду