

КОНЦЕПЦІЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ

CONCEPT OF THE DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE TORTIOUS LEGISLATION AT THE MODERN STAGE OF STATE DEVELOPMENT

Беззубов Д.О., д.ю.н., професор,
академік Національної академії вищої освіти України,
провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління
та адміністративного права
Інститут держави і права імені В.М. Корещького НАН України
ORCID ID: 0000-0001-7183-5206

У статті здійснено ґрунтовний аналіз основних тенденцій розвитку адміністративно-деліктного законодавства України на сучасному етапі державотворення в умовах правової трансформації. Автор розкриває природу адміністративного делікту як особливого виду юридичної відповідальності в системі публічного права, яка перебуває на межі кримінального та адміністративного переслідування. Звертається увага на зростаюче значення принципу верховенства права, який вимагає чіткого визначення правового статусу особи, процедурних гарантій та співмірності санкцій, що накладаються органами публічної влади.

Окрема увага приділяється аналізу концепції «квазікримінальності» адміністративних правопорушень у світлі практики Європейського суду з прав людини. Розглянуто позиції ЄСПЛ щодо природи адміністративного провадження та критеріїв визнання адміністративного покарання як такого, що прирівнюється до кримінального. На основі цього здійснено критичне переосмислення чинних положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та запропоновано шляхи вдосконалення процедур притягнення до адміністративної відповідальності.

Проаналізовано стратегічні напрями адаптації адміністративно-деліктного законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу. Обґрунтовано потребу гармонізації з європейськими стандартами, зокрема в частині правової визначеності, пропорційності покарань, презумпції невинуватості та забезпечення ефективного правового захисту особи. Підкреслено важливість запровадження єдиної концепції адміністративної відповідальності в умовах оновлення Кодексу України про адміністративні проступки.

Автор пропонує поетапне реформування адміністративно-деліктної системи з урахуванням національних правових традицій, інституційної спроможності правозастосовних органів та потреби у підвищенні правової культури. У висновках підкреслюється, що оновлене адміністративне законодавство повинно забезпечити баланс між публічним інтересом і захистом прав особи, відповідати принципам правової держави та бути інтегрованим у європейський правовий простір.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна відповідальність, делікт, адміністративне правопорушення, адаптація, *acquis communautaire*, правова держава, євроінтеграція, адміністративна юстиція, Єдиний суд з прав людини.

The article provides a thorough analysis of the main trends in the development of administrative tort law in Ukraine at the current stage of state formation in the context of legal transformation. The author reveals the nature of administrative tort as a special type of legal liability in the public law system, which is on the verge of criminal and administrative prosecution. Attention is drawn to the growing importance of the principle of the rule of law, which requires a clear definition of the legal status of a person, procedural guarantees and proportionality of sanctions imposed by public authorities.

Special attention is paid to the analysis of the concept of "quasi-criminality" of administrative offenses in the light of the practice of the European Court of Human Rights. The positions of the ECHR on the nature of administrative proceedings and the criteria for recognizing administrative punishment as equivalent to criminal punishment are considered. On this basis, a critical rethinking of the current provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses is carried out and ways to improve the procedures for bringing to administrative responsibility are proposed.

The strategic directions of adaptation of the administrative tort law of Ukraine to the *acquis communautaire* of the European Union are analyzed. The need for harmonization with European standards is substantiated, in particular in terms of legal certainty, proportionality of penalties, presumption of innocence and ensuring effective legal protection of the individual. The importance of introducing a single concept of administrative liability in the context of updating the Code of Ukraine on Administrative Offenses is emphasized. The author proposes a phased reform of the administrative tort system taking into account national legal traditions, institutional capacity of law enforcement bodies and the need to improve legal culture. The conclusions emphasize that the updated administrative legislation should ensure a balance between public interest and protection of individual rights, comply with the principles of the rule of law and be integrated into the European legal space.

Key words: administrative liability, delict, administrative offence, adaptation, *acquis communautaire*, rule of law, European integration, administrative justice, European Court of Human Rights.

Постановка проблеми. У сучасних умовах трансформації правової системи України питання розвитку адміністративно-деліктного законодавства набуває особливої ваги, адже саме ця сфера правового регулювання забезпечує захист публічного порядку, прав і свобод громадян, інтересів держави та органів місцевого самоврядування. Адміністративна відповідальність, як один з інструментів охорони правопорядку, виступає своєрідним барометром взаємодії між державою та особою. Разом із тим, чинна система адміністративної відповідальності в Україні, закладена ще в радянський період, дедалі більше демонструє свою невідповідність вимогам демократичного, соціально-правового суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемами адміністративно-деліктного законодавства в різні роки незалежності України займалися такі видатні вчені адміністративісти як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко,

О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Ю. В. Ващенко, І. П. Голосніченко, І. С. Гриценко, С. М. Гусаров, Є. В. Додін, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калужний, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Д. М. Лук'янець, В. Г. Перепелюк, С. В. Петков, О. Л. Соколенко, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, В. П. Тимошук, Ю. С. Шемшученко та багатьох інших. Однак, дослідження, що вирішувало питання напрямів розвитку адміністративно-деліктного законодавства України, сьогодні є фрагментарним.

Постановка задачі. Основа мета наукової статті полягає у визначенні концепції розвитку адміністративно-деліктного законодавства на сучасному етапі розвитку держави. Її основним завданням є визначення напрямку розвитку адміністративно-деліктного законодавства, окреслення меж теорії адміністративно-деліктного законодавства в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Одним із фундаторів сучасного адміністративного права В.Б. Авер'янов заклав наукову базу для розвитку адміністративного права на довгі роки вперед. В.Б. Авер'янов був одним із ключових авторів Концепції адміністративної реформи України 1998 року, яка заклала підвалини для переходу до людиноцентристської моделі публічного управління. Він підкреслював, що для успішного реформування необхідно змінити світоглядні основи адміністративного права, орієнтуючи його на потреби та інтереси громадян [1].

Вплив на сучасну адміністративно-правову доктрину ідей В.Б. Авер'янова всеохоплюючий, одним із напрямів розвитку адміністративного права є принцип людиноцентризму. Ми визначаємо, що в розвитку адміністративно-деліктного права цей принцип теж повинен знайти відображення в проектах нормативних актів, особливо в проекті Кодексу України про адміністративні проступки.

Ідеї В.Б. Авер'янова щодо людиноцентризму стали фундаментом для подальших наукових досліджень і законодавчих ініціатив в Україні. Його концепція сприяла перегляду ролі публічної адміністрації, яка має діяти не як домінуюча сила, а як сервісний орган, що забезпечує реалізацію прав і свобод людини. Це знайшло відображення в сучасних підходах до адміністративного права та його галузей, де принцип людиноцентризму є визначальним.

Можна сміливо стверджувати, що одним із напрямів розвитку адміністративно-деліктного законодавства є впровадження ідей людиноцентризму в чинних нормативних актах даної сфери.

На думку низки вчених, зокрема Д. Лук'янця, О. Панасюк, І. Комарницької, існуюча редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення від 1984 року є анахронізмом, оскільки вона не враховує сучасних соціальних реалій, не узгоджується з положеннями Конституції України, зокрема в частині забезпечення прав особи на судовий захист, презумпцію невинуватості, змагальність і рівність сторін у процесі. У цьому контексті наукова спільнота цілком справедливо порушує питання про необхідність глибокої доктринальної і нормативної ревізії основ адміністративно-деліктного права, яка повинна завершитися ухваленням нового кодифікованого акту – Кодексу України про адміністративні проступки.

Питання про те, яким має бути сучасне адміністративно-деліктне законодавство, викликає жваві наукові дискусії. Частина фахівців наполягає на збереженні публічно-правового характеру адміністративної відповідальності та зосередженні уваги на превентивній, виховній та компенсаторній функціях. Інші ж надають перевагу концепції так званого «квазікримінального» розуміння адміністративного делікту, апелюючи до практики Європейського суду з прав людини (зокрема рішення у справах *Öztürk v. Germany*, *Engel and Others v. the Netherlands*), яка розглядає адміністративні санкції як такі, що мають кримінальний характер за сутністю, навіть якщо не називаються кримінальними формально. Це означає, що до таких проваджень мають застосовуватись усі процесуальні гарантії, передбачені статтею 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Окремої уваги заслуговує тенденція до гуманізації адміністративної відповідальності. Законодавець поступово відходить від репресивного характеру санкцій, вводячи альтернативні, менш обтяжливі форми впливу – попередження, суспільно корисні роботи, штрафи з розстроченням тощо. Такий підхід цілком узгоджується з принципами пропорційності та індивідуалізації відповідальності, що активно пропагуються у європейському адміністративному праві. Водночас, недостатня уніфікованість нормативної бази, фрагментарне законодавче регулювання, дублювання норм у спеціальних законах призводять до правової невизначеності, а подекуди й до порушення прав особи під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Серед інших актуальних напрямів розвитку слід відзначити децентралізацію повноважень у сфері адміністративної юрисдикції. Згідно із законодавчими новаціями, окремі функції зі складання протоколів про адміністративні правопорушення та навіть розгляд справ передаються органам місцевого самоврядування. Це, з одного боку, підвищує ефективність реагування на делікти на

локальному рівні, а з іншого – породжує питання про забезпечення процесуальних гарантій, підготовку кадрів, стандартизацію процедур.

Не менш значущим є процес адаптації національного адміністративно-деліктного законодавства до вимог *acquis communautaire* – нормативної бази Європейського Союзу. У цьому контексті важливим є не лише оновлення змісту норм, але й інституційна реформа адміністративної юстиції. Йдеться про створення ефективної системи адміністративних судів, доступ до правової допомоги, електронізацію провадження. Варто також враховувати досвід зарубіжних країн, де адміністративні делікти чітко поділяються на публічні й приватні, передбачено систему запобіжних заходів, а також механізми досудового врегулювання.

Адаптація адміністративно-деліктного законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу є не просто формальною вимогою євроінтеграційного процесу, а глибинною правовою трансформацією, яка торкається основ методології, структури, функціонування інститутів державної влади, їх взаємодії з громадянством. Як зазначають Устименко В. А. та Джабраїлов Р. Р., «на першочергового значення набувають питання прискорення євроінтеграційних процесів, особливо у частині адаптації законодавства України до *acquis communautaire* ЄС» [2]. У розвиток цієї думки варто звернути увагу, що серед пріоритетних аспектів євроінтеграційних процесів доцільно виокремити гармонізацію адміністративного права з європейськими стандартами належного врядування, забезпечення ефективного доступу до правосуддя та посилення інституційної спроможності органів публічної адміністрації.

Рудой К. О. наголошує, що адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян потребує комплексного підходу, який має включати аналіз нормативно-правової основи, принципів, методів та етапів наближення законодавства [3]. На нашу думку цей напрям повинен включати наступні елементи: системна інвентаризація чинного законодавства, порівняльно-правовий аналіз із актами ЄС, підготовка імплементаційних моделей, поетапне внесення змін до законодавства та правозастосування з подальшим моніторингом і звітуванням щодо відповідності *acquis communautaire*. З цієї позиції справедливо наголосити на необхідності законодавчого закріплення терміну «адаптація», який би чітко окреслював рамки відповідальності органів виконавчої влади та їх повноважень у цій сфері.

У Путівнику з адаптації законодавства України до права ЄС слушно зазначено, що «адаптація законодавства України до права ЄС є складним та багатограним процесом, який вимагає не лише технічного узгодження норм, але й врахування політичних, економічних та соціальних аспектів». З огляду на це, варто враховувати, що політичні аспекти включають, зокрема, стабільність функціонування органів публічної адміністрації та відповідальність уряду перед парламентом, а соціальні — рівень правової культури, правову обізнаність населення та доступ до правової допомоги. [4]. Суттєвим у цьому контексті є врахування не тільки нормативного змісту європейських актів, але й правозастосовної практики держав-членів ЄС. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції, укладений під редакцією Р. С. Мельника, акцентує увагу на тому, що удосконалення національного законодавства є необхідною умовою його адаптації до законодавства ЄС. У матеріалах конференції підкреслено важливість не лише формальної відповідності, а й глибинного змістовного оновлення, зокрема в адміністративно-деліктній сфері [5].

Прокопенко Л. О. у своєму дослідженні справедливо вказує, що інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС почав створюватися після набрання чинності Угоди про партнерство і співробітництво з ЄС у 1998 році, однак ефективність цього механізму потребує постійного вдосконалення [6].

Панасюк О. В. акцентує увагу на тому, що адаптація законодавства в адміністративно-деліктній сфері передбачає глибоке переосмислення джерел права. Він наголошує: «розбудова Української держави в ракурсі європейських стандартів вимагає вдосконалення змісту

адміністративно-деліктного права і, зокрема, дослідження питання його джерел». У цьому контексті постає закономірне питання відповідності європейських стандартів для українських реалій.

Наприклад, у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за дрібні правопорушення, в деяких державах ЄС, таких як Німеччина чи Нідерланди, пріоритет надається медіації та попередженню, тоді як в Україні домінує каральний підхід. Імплементация таких стандартів без належної правової та культурної підготовки може виявитися неефективною або навіть контрпродуктивною. Така критична рефлексія дозволяє уникнути сліпого копіювання норм і сприяє пошуку збалансованих механізмів імплементации, що враховують національну специфіку. [7].

Під час науково-практичної конференції 2023 року було сформульовано низку тез, що стосуються потреби оновлення адміністративно-деліктного законодавства як у змістовному, так і в процедурному аспектах. Зокрема, в одній із основних відзначено: «процес адаптації національного законодавства України до законодавства країн ЄС включає конвергенцію положень та стандартів» [8].

Ці ж позиції поділяють і Риндюк В. М., та Кучинська О. В., які на основі порівняльного аналізу підходів до адаптації в країнах-кандидатах на вступ до ЄС роблять висновок, що «адаптація національного законодавства країни-кандидата до права ЄС є довготривалим процесом, який продовжується навіть після набуття державою повноправного членства в ЄС» [9]. Вони акцентують увагу на тому, що адаптація повинна охоплювати не тільки законодавчий рівень, а й інституційне середовище.

Варто враховувати, що приклади таких країн, як Польща, Естонія та Чехія, демонструють, що адаптація *acquis communautaire* потребує щонайменше десятиліття комплексної роботи. Польща, зокрема, розпочала системну трансформацію адміністративного законодавства ще на етапі підписання Угоди про асоціацію з ЄС, а після вступу до Союзу процес гармонізації продовжився у контексті судової реформи, вдосконалення правозастосовної практики та реорганізації державного управління. Вони акцентують увагу на тому, що адаптація повинна охоплювати не тільки законодавчий рівень, а й інституційне середовище.

Водночас не можна не згадати про певні ризики реформування. Вони полягають, зокрема, у надмірній інтерпретаційній свободі суб'єктів владних повноважень, що за відсутності чітко визначених меж адміністративного делікту створює загрозу свавілля. У такому випадку постає питання про необхідність розроблення єдиного реєстру адміністративних правопорушень, впровадження цифрових інструментів контролю та нагляду, а також посилення ролі омбудсмена у сфері захисту прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності.

Таким чином, концепція розвитку адміністративно-деліктного законодавства в Україні відображає як внутрішні потреби демократизації, децентралізації та гуманізації правового механізму, так і зовнішні чинники, пов'язані з євроінтеграційним курсом. Наукова думка має відігравати провідну роль у формуванні нових концептуальних засад відповідальності за адміністративні правопорушення, забезпечуючи водночас і правову визначеність, і належний захист прав особи. Безперечно, системне оновлення адміністративно-деліктної парадигми повинно бути результатом широкого консенсусу між законодавцем, науковцями та громадянським суспільством.

Висновки. У результаті проведеного аналізу встановлено, що адміністративно-деліктне законодавство України перебуває на етапі докорінної трансформації, зумовленої як внутрішніми чинниками державотворення, так і зовнішніми викликами, пов'язаними з євроінтеграційним курсом держави. Чинна система адміністративної відповідальності, яка ґрунтується на застарілій кодифікації радянського зразка, не відповідає сучасним стандартам правової держави, зокрема у сфері забезпечення процесуальних гарантій, правової визначеності та пропорційності відповідальності.

Наукові дискусії довкола публічно-правової або «квазі-кримінальної» природи адміністративного делікту, а також практика Європейського суду з прав людини засвідчують нагальну потребу в переосмисленні концептуальних засад адміністративної відповідальності. У цьому контексті ключовим викликом є необхідність системної кодифікації, яка враховує як європейські стандарти, так і національні особливості правової системи.

Адаптація національного адміністративно-деліктного законодавства до *acquis communautaire* не може зводитись до механічного перенесення норм права ЄС. Йдеться про комплексну реформу, яка передбачає: оновлення законодавства, удосконалення інституційної структури, реформування адміністративної юстиції, розвиток електронного правозастосування та формування відповідної правової культури.

Особливої уваги потребує поетапний підхід до імплементации: правовий аудит чинного законодавства, розробка імплементативної дорожньої карти, навчання кадрів, публічна комунікація й моніторинг ефективності запроваджених змін.

Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні має відбуватись не лише як результат зобов'язань у межах євроінтеграції, а й як внутрішня потреба правової системи, що прагне до ефективності, справедливості та відповідності сучасним викликам. Успішність цього процесу значною мірою залежатиме від рівня науково обґрунтованого підходу, інституційної спроможності та політичної волі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. 320 с.
2. Устименко В. А., Джабраїлов Р. Р. Адаптація законодавства України до *acquis communautaire* ЄС як інституціональний фактор повоєнної розбудови резиліентної економіки. URL: <https://www.researchgate.net/publication/371884565>
3. Рудой К. О. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2021. 22 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/items/d5e16644-da1c-42dc-8e60-ee5e0141e860>
4. Путівник з адаптації законодавства України до права ЄС / Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Київ, 2010. 128 с. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32597.pdf>
5. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23 берез. 2018 р.) / редкол.: Мельник Р. С. та ін. Київ : НУ «ОЮА», 2018. 216 с. URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SBORNIKI_2020/Kiev-2018-56800849.pdf
6. Прокопенко Л. О. Еволюція інституційного механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Збірник наукових праць аспірантів та здобувачів. 2021. № 9. С. 108–114. URL: https://palsg.nmu.org.ua/ua/Sci/Publ_postgrad/Zbirnyk_%D0%9F%D0%AE2021Final.pdf
7. Панасюк О. В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. *Юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 112–119. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/25608033-fe1d-42c5-8929-d938b7e3c24a/content>
8. Оновлення адміністративно-деліктного законодавства в Україні: проблеми та перспективи : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 26 верес. 2023 р.). Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2023. 184 с. URL: https://nauka.nlu.edu.ua/nauka/download/zborniki_konf/26.09.2023.pdf
9. Риндюк В. М., Кучинська О. В. Адаптація законодавства країн-кандидатів до права ЄС: досвід для України. *Вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 79. Т. 2. С. 124–129. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2024/05/19.pdf>