



DOI: 10.21564/2786-7811.1.290477

**ДО ПИТАННЯ СКАСУВАННЯ АКТА, ЯКИЙ ВСТАНОВЛЮЄ
АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ОБСТАВИНА,
ЯКА ВИКЛЮЧАЄ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВІ
ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Куш Олексій Євгенович,
доцент кафедри конституційного, адміністративного,
екологічного та трудового права
Полтавський юридичний інститут
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ORCID: 0000-0002-7630-6298
e-mail: kushch.pli @ukr.net

Анотація. Стаття присвячена проблемним питанням застосування однієї з обставин, що виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме – скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність (п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП). Підкреслюється надзвичайна важливість належного і чіткого врегулювання всіх обставин, які виключають провадження у справах про адміністративні правопорушення, адже їх застосування тягне за собою неможливість розпочати таке провадження або закриття розпочатого провадження. Розглядуване провадження нами трактується максимально широко: з моменту здійснення адміністративного розслідування та порушення справи і закінчується виконанням прийнятого рішення. І закриття справи на кожній стадії має свої правові наслідки: чим пізніше справа закривається, тим ці наслідки більш серйозні. Констатується, що простота обставини, що виключає провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачене п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП здається тільки при поверховому розгляді, коли через втрату своєї суспільної шкідливості діяння виключають з переліку діянь, що є адміністративними правопорушеннями. В статті виділено декілька проблемних варіантів скасування акта, який встановлює



адміністративну відповідальність. По-перше, одна стаття КУпАП скасовується, а одночасно з цим нова стаття, яка регулює ці ж діяння, набуває чинності. При цьому конкретне діяння як було, так і залишається адміністративним правопорушенням. По-друге, скасування адміністративної відповідальності актами, що не підпадають під поняття «акт, який встановлює адміністративну відповідальність», шляхом зміни підзаконних нормативно-правових актів, за які КУпАП встановлює адміністративну відповідальність. І, по-третє, у випадку криміналізації діяння, що є адміністративним правопорушенням. Тобто підвищення ступеня суспільної шкідливості до рівня суспільної небезпеки та переведення цього діяння в категорію кримінального правопорушення. З урахуванням виявлених недоліків, надаються конкретні пропозиції по вдосконаленню положень п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; провадження в справах про адміністративні правопорушення; обставини, які виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність.

**ON THE ISSUE OF REPEAL OF AN ACT ESTABLISHING
ADMINISTRATIVE LIABILITY AS A CIRCUMSTANCES EXCLUDING
PROCEEDINGS IN THE CASE OF AN ADMINISTRATIVE OFFENSE**

Oleksii Ye. Kushch,

Associated Professor at the Department of Constitutional, Administrative,
Environmental and Labour Law

Poltava Law Institute of the Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: 0000-0002-7630-6298

e-mail: kushch.pli @ukr.net

Summary. The article is devoted to problematic issues of the application of one of the circumstances that exclude proceedings in cases of administrative offenses, namely, the cancellation of the act that establishes administrative responsibility (clause 6, part 1 of article 247 of the Code of Administrative Offenses). The extreme



importance of proper and clear settlement of all circumstances that exclude proceedings in cases of administrative offenses is emphasized, because their application entails the impossibility of starting such proceedings or closing the initiated proceedings. We interpret the considered proceedings as broadly as possible: from the moment of the administrative investigation and initiation of the case and ending with the execution of the adopted decision. And closing the case at each stage has its own legal consequences: the later the case is closed, the more serious these consequences. It is noted that the simplicity of the circumstances, which excludes proceedings in cases of administrative offenses, provided for in clause 6, part 1 of Article 247 of the Code of Administrative Offenses appears only at a cursory examination, when due to the loss of their social harmfulness, actions are excluded from the list of actions that are administrative offenses. The article offered several problematic options for canceling the act that establishes administrative responsibility. First, one article of the Code of Administrative Offenses is repealed, and at the same time a new article regulating the same actions comes into force. At the same time, the specific act was and remains an administrative offense. Secondly, the abolition of administrative responsibility by acts that do not fall under the concept of «an act that establishes administrative responsibility" by changing subordinate legal acts for which the Code of Administrative Offenses establishes administrative responsibility. And, thirdly, in the case of criminalization of an act that is an administrative offense. That is, increasing the degree of public harm to the level of public danger and transferring this act to the category of a criminal offense. Taking into account the identified shortcomings, specific proposals are provided to improve the provisions of clause 6, part 1 of article 247 of the Code of Administrative Offenses.

Key words: administrative responsibility; proceedings in cases of administrative offenses; circumstances that exclude proceedings in the case of an administrative offense; cancellation of the act that establishes administrative responsibility.



Постановка проблеми. Розвиток правової системи та належне забезпечення прав людини, можуть передбачати звільнення від адміністративної відповідальності у чітко передбачених законодавством випадках. При цьому, проблема звільнення від адміністративної відповідальності в Україні стосується не лише справедливості, але й ефективності правової системи. Збереження балансу між забезпеченням прав людини, адміністративно-правовим захистом суспільних відносин та застосуванням адміністративно-правових санкцій обумовлене наявністю умов, що дозволяють у встановленому законодавством порядку довести винуватість, або невинуватість особи у вчиненні конкретного протиправного діяння [1]. В законодавстві України про адміністративні правопорушення цими випадками є обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення. Проблемам застосування однієї з таких обставин буде присвячена дана стаття.

Стан опрацювання обраної проблематики, аналіз останніх публікацій та досліджень. Дослідженню питань обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення присвятили свої наукові праці С. Т. Гончарук, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І. Д. Пастух, М.М. Тищенко та інші. Однак, ці дослідження або стосувалися дослідження цих обставин в цілому і правових наслідків їх застосування, або були присвячені окремим найбільш проблемним обставинам. При цьому, така обставина, як скасування акту, який встановлює адміністративну відповідальність так і не стала об'єктом детального наукового дослідження.

Метою статті є виявлення та аналіз можливих проблемних питань при звільненні від адміністративної відповідальності у зв'язку з скасуванням акту, який встановлює адміністративну відповідальність та розробка науково обґрунтованих пропозицій вдосконалення законодавства з цих питань.

Виклад основного матеріалу. Стаття 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП або Кодекс) встановлює обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне



правопорушення, тобто ті обставини, за яких провадження в справі про адміністративне правопорушення (далі - провадження) не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю [2].

Норми КУпАП хоч прямо не закріплюють визначення провадження в справах про адміністративне правопорушення, але розташування його розділів дає можливість визначити його як систему процесуальних дій, що застосовуються при порушенні справи про адміністративний проступок (правопорушення); розгляді справи про адміністративне правопорушення; оскарженні постанови у справі про адміністративне правопорушення та її виконання [3].

У найбільш загальному плані, провадження у справах про адміністративні правопорушення можна визначити як низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а в деяких випадках – інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [4, с. 220].

Провадження включає в себе низку стадій, етапів і процесуальних дій. Наразі вчені виділяють різну кількість таких стадій, посилаючись на необхідність виділення тих чи інших дій в окрему стадію, але всі сходяться до того, що провадження в справах про адміністративні правопорушення починається з адміністративного розслідування та порушення справи і закінчується виконанням прийнятого рішення [5]. І це незважаючи не те, що розділ IV КУпАП, що має назву «Провадження в справах про адміністративні правопорушення», регулює порядок притягнення до адміністративної відповідальності з моменту виявлення адміністративного правопорушення і включно о моменту перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення та не включає питання виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, що регулюються розділом V – «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень».



Таким чином, чітке визначення обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення, є надзвичайно важливим, адже наслідком їх застосування є безумовне припинення провадження, незалежно від того, на якій стадії перебуває справа. В залежності від стадії, таке припинення здійснюється шляхом винесення постанови про закриття справи (ч. 2 ст. 284 КУпАП), скасування винесеної постанови (ч. 1 ст. 293 та ч. 7,8 ст. 294) або припинення виконання постанови про накладення адміністративного стягнення (ст. 302 КУпАП). При цьому, скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою серйозні правові наслідки: повернення стягнених грошових сум, оплатно вилучених і конфіскованих предметів, відшкодування шкоди, заподіяної громадянину незаконним накладенням адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або виправних робіт, а також скасування інших обмежень, зв'язаних з цією постановою (ст. 296 КУпАП).

В цілому, стаття 247 КУпАП закріплює дев'ять обставин, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення. На одній з таких обставин хотілося б зупинитись більш детально та висловити власні пропозиції щодо її вдосконалення. Це скасуванні акта, який встановлює адміністративну відповідальність (п. 6 ч. 1 ст. 247).

На перший погляд ця обставина є достатньо простою і зрозумілою: через втрату своєї суспільної шкідливості діяння виключають з переліку діянь, що є адміністративними правопорушеннями. Наприклад, виключення ст. 196 КУпАП – порушення правил навчання карате.

Але на практиці можуть траплятись і більш складні випадки. Так, наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» до КУпАП було внесено зміни, відповідно до яких, зокрема, скасовано статтю 42-3 КУпАП (Виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами та іншими біологічними агентами



понад гранично допустимі рівні) та Кодекс доповнено статтею 166-22 (Порушення вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів) [6]. Оскільки ч. 2 ст. 166-22 встановлює адміністративну відповідальність за обіг непридатних харчових продуктів, з урахуванням значення термінів «обіг» та «непридатний харчовий продукт», що надаються Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [7] можемо стверджувати, що діяння, за які передбачалась адміністративна відповідальність за ст. 42-3 частково охоплюються новою ст. 166-22 КУпАП, яка набула чинності одночасно зі скасуванням ст. 42-3 Кодексу. Як наслідок, створюється парадоксальна ситуація, за якою, з одного боку, певне діяння було і залишається адміністративним правопорушенням. А з іншого боку, через певні зміни у поточному законодавстві в окремих охоронюваних КУпАП сферах, або необхідністю оптимізації норм самого КУпАП, чи іншої причини, склад правопорушення, який охоплює таке діяння, встановлюється різними статтями Кодексу – одна стаття КУпАП скасовується, а одночасно з цим нова, вдосконалена стаття набуває чинності. Здавалося, виходом в подібній ситуації могло б стати не скасування старої статті і введення нової, а виклад старої статті в новій редакції. Але у випадку вищевказаного прикладу, законодавець вирішив закріпити склад правопорушення, передбаченого новою ст. 166-22 КУпАП в іншій, ніж стара ст. 42-3 КУпАП, главі, а саме главі 12, визначивши його родовий об'єкт як галузь торгівлі, громадського харчування, сфера послуг, галузь фінансів і підприємницької діяльності. Тому законодавцем і було обрано саме варіант скасування однієї статті Кодексу та доповнення його новою. З формальної точки зору, керуючись п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП, такі законодавчі зміни є підставою для закриття усіх проваджень в справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 42-3 Кодексу. Але діяння, при цьому, як було, так і залишається адміністративним правопорушенням.

Аналогічна ситуація може трапитись, якщо законодавець вирішить перемістити статтю з однієї глави особливої частини КУпАП до іншої. Так,



наприклад, в літературі неодноразово висловлювалася думка, що ст. 152-1 КУпАП в частині порушення правил паркування транспортних засобів, варто закріпити у главі 10, оскільки вона охоплює однорідні суспільні відносини транспорту, галузі шляхового господарства і зв'язку [8, с. 129].

Іншим проблемним питанням застосування п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП, на наш погляд, є тлумачення самого поняття «акт, який встановлює адміністративну відповідальність» та випадки скасування адміністративної відповідальності іншими актами, що не підпадають під вищевказане поняття. Так, відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них [9]. У такий спосіб Конституція України заборонила врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами та встановила, що лише Верховна Рада України у відповідному законі має право визначати, яке правопорушення визнається, зокрема, адміністративним правопорушенням та міру відповідальності за нього [10]. Крім того, відповідно до ст. 2 КУпАП законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України. Зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та інших законів України, що встановлюють адміністративну відповідальність.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що поняття «акт, який встановлює адміністративну відповідальність», яке міститься в п. 6 ч. 1 ст. 247 КУпАП необхідно розуміти саме як закони та кодекси. Але постає питання: чи можемо ми застосувати цю обставину, що виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення, якщо адміністративна відповідальність за конкретне діяння скасовується шляхом зміни підзаконних нормативно-правових актів? Так, більшість норм особливої частини КУпАП є бланкетними, тобто встановлюється відповідальність за порушення численних правил (наприклад ст. 83 КУпАП), норм (наприклад, ст. 42 КУпАП), порядків (наприклад, ст. 45-1



КУпАП), нормативів (наприклад, ст. 78 КУпАП), лімітів (наприклад, ст. 91-2 КУпАП), рівнів (наприклад, ст. 42-2 КУпАП), тощо, що встановлені як законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами. І можливий випадок, коли відповідальність за порушення певних правил залишається, але змінюються самі правила, в результаті чого конкретне діяння перестає бути адміністративним правопорушенням.

Подібний випадок став предметом розгляду Верховним Судом України. Так, особа була притягнута до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, передбачених ст. 113 Митного кодексу від 12 грудня 1991 року. Голова ВСУ зазначив, що обставини порушення особою митних правил, які були зазначені у постанові судді районного суду, встановлено правильно, згідно з існуючими на час вчинення правопорушення порядком ввезення транспортних засобів і відповідними обмеженнями. Проте, ще до розгляду даної справи Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 958 «Про митне оформлення транспортних засобів, увезених на територію України громадянами для тимчасового користування під зобов'язання про зворотне вивезення», якою змінив порядок митного оформлення таких транспортних засобів, пом'якшивши раніше чинні правила обмеження митного оформлення транспортних засобів. Таким чином, ВСУ приходить до висновку, що хоча особа і не виконала зобов'язання про зворотне вивезення автомобіля з території України, але з урахуванням зміни порядку митного оформлення транспортних засобів зазначеною постановою Кабінету Міністрів України, яка була прийнята до розгляду даної справи, і відповідно до ст. 8 КУпАП має зворотну силу та поширюється на правопорушення, вчинені до її видання, він повинен бути звільнений від адміністративної відповідальності за ці дії [11].

Таким чином, з урахуванням викладеного, можна зробити висновок, що поняття «акт, який встановлює адміністративну відповідальність» необхідно тлумачити більш широко, як кодекси та закони, що встановлюють адміністративну відповідальність, а також закони та підзаконні акти, які



встановлюють правила, за порушення яких встановлено адміністративну відповідальність. Але це в свою суперечить положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України. Виходом з вищевказаних проблемних ситуацій, на наш погляд, може бути закріплення як обставину, яка виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення не скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність, а скасування діяння як адміністративного правопорушення.

І, нарешті, ще одним варіантом скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність може бути випадки криміналізації діяння, що є адміністративним правопорушенням. Цей варіант скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність суттєво відрізняється від попередніх прикладів, оскільки підставою для такого скасування є не втрата суспільної шкідливості певного діяння, а, навпаки, підвищення ступеня суспільної шкідливості до рівня суспільної небезпеки та переведення цього діяння в категорію кримінального правопорушення.

Останнім прикладом криміналізації адміністративного правопорушення є спроба законодавця встановити кримінальну відповідальність за керування транспортними засобами особами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, а також інші діяння, передбачені ч. 1, 2, 4 ст. 130 КУпАП. І хоча це була тільки спроба, але вона вказала настільки велику кількість проблем, пов'язаних з криміналізацією адміністративних правопорушень, що їх аналіз та науково-обґрунтоване вирішення потребують окремого ґрунтовного дослідження.

Висновки та пропозиції. Таким чином, вважаємо, що п. 6 ч. 1 ст. 247 необхідно викласти у такій редакції: провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за таких обставин: б) скасування діяння як адміністративного правопорушення. А питання скасування адміністративної відповідальності через криміналізацію



діяння, що є адміністративним правопорушенням потребують окремого ґрунтового дослідження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Желізняк С.М. Правове регулювання обставин, що виключають адміністративну відповідальність за законодавством України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 3. с. 261-264.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122;
3. Фазикош О.В. Поняття та сутність провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського університету*. 2012 Серія ПРАВО. Випуск 18 С. 183-185.
4. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Шоптенко С.С. Зміст і стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Випуск 5. Том 2. С. 74-77.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів: Закон України від 22 липня 2014 року № 1602-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 41-42. Ст. 2024.
7. Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів: Закон України від 23 грудня 1997 року № 771/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 19. Ст. 98.
8. Голодник Ю. А. Адміністративно-правові засади функціонування сфери житлово-комунального господарства в Україні: дис. канд. юр. наук. К. 2020. 221с.
9. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.



10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Ст.1076.

11. Акти, які пом'якшують або скасовують адміністративну відповідальність, мають зворотну силу, тобто поширюються і на правопорушення, вчинені до видання цих актів: Постанова Голови Верховного Суду України від 24.10.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0131700-00>. (дата звернення: 09.10.2023).