

АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Статтю присвячено аналізу теоретичних і практичних аспектів адаптації адміністративно-деліктного права України до права Європейського Союзу (ЄС) у контексті європейської інтеграції. Дослідження базується на принципах Європейського адміністративного простору (EAS), таких як законність, пропорційність і право на захист, а також на практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ). У роботі проаналізовано сучасний стан адміністративно-деліктного права в Україні, зокрема Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), виявлено його суперечності з європейськими стандартами (статті 32, 130, 185, 247) та розглянуто ключові прецеденти ЄСПЛ (*Öztürk v. Germany*, 1984; *Engel v. Netherlands*, 1976; *Karelin v. Russia*, 2016), які підкреслюють необхідність реформування процедур і санкцій.

Проведено порівняльний аналіз із законодавством Польщі та Литви, які адаптували свої системи до права ЄС, а також представлено статистичні дані про адміністративні правопорушення в Україні за 2022–2024 рр., що ілюструють переважаність системи та її каральний характер. Особливу увагу приділено рекомендаціям щодо вдосконалення: оновленню КУпАП з урахуванням EAS, скасуванню надмірних санкцій і уточненню складів правопорушень; створенню спеціалізованого органу для моніторингу адаптації; підвищенню кваліфікації суддів і поліції на основі практики ЄСПЛ; залученню експертів SIGMA для розроблення нового Кодексу.

Стаття обґрунтовує, що адаптація є комплексним процесом, який потребує законодавчих, інституційних і кадрових змін, а також міжнародної співпраці. Результати дослідження можуть бути використані для вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства України та прискорення її інтеграції до ЄС.

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, Європейський Союз, КУпАП, Європейський адміністративний простір, ЄСПЛ, адаптація законодавства, порівняльний аналіз, реформи.

Константинов Сергій,

доктор юридичних наук,
професор,
професор кафедри
загальноправових
дисциплін
Навчально-наукового
гуманітарного інституту
Національної академії
Служби безпеки України
<https://orcid.org/0000-0003-1192-2345>
kadmnaiau@ukr.net

1. Вступ

У контексті європейської інтеграції України одним із ключових завдань є гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу (ЄС). Адміністративно-деліктне право, що регулює суспільні відносини у сфері адміністративної відповідальності, є важливим елементом цієї адаптації. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2014) зобов'язує Україну привести своє законодавство у відповідність до принципів Європейського адміністративного простору (EAS), таких як законність, пропорційність, прозорість і право на захист. Однак Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), ухвалений

у 1984 р., залишається основним нормативним актом у цій сфері й значною мірою не відповідає сучасним європейським стандартам.

2. Метою статті є аналіз теоретичних і практичних аспектів адаптації адміністративно-деліктного права України до права ЄС, виявлення суперечностей у КУпАП, оцінка впливу практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), порівняння з досвідом країн ЄС та розроблення рекомендацій. Методологія включає системний аналіз, порівняльний метод і правове моделювання. Стаття охоплює теоретичні основи, європейські стандарти, аналіз КУпАП, прецеденти ЄСПЛ, міжнародний досвід і статистичні дані.

3. Стан дослідження проблеми

Адміністративно-деліктне право в Україні – це сукупність норм, що регулюють адміністративні правопорушення, відповідальність за них і порядок застосування санкцій. Основним джерелом є КУпАП, який визначає склад правопорушень і процедури їх розгляду. Н. В. Павловська зазначає, що це право виконує регулятивну, охоронну та виховну функції, спрямовані на захист суспільного порядку (Павловська, 2019, с. 232). О. М. Миколенко додає, що ці функції мають відповідати принципам верховенства права, що є основою права ЄС (Миколенко, 2018, с. 12).

Під час вивчення питання адаптації адміністративно-деліктного права до права Європейського Союзу використовуються різні методи дослідження, які дають змогу системно підійти до аналізу, порівняння та розроблення рекомендацій. У процесі дослідження використовувалися такі методи:

- Порівняльно-правовий метод є ключовим, оскільки адаптація передбачає зіставлення норм національного адміністративно-деліктного права (наприклад, України) з нормами права ЄС. Досліджуються схожість і відмінності у правовому регулюванні адміністративних правопорушень, процедурах притягнення до відповідальності, санкціях тощо.

- Формально-юридичний використовується для аналізу текстів нормативно-правових актів, таких як директиви ЄС, регламенти, а також національні кодекси чи закони (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення). Досліджуються юридичні конструкції, терміни, принципи та їх відповідність стандартам ЄС. Системний метод дає змогу розглядати адміністративно-деліктне право як цілісну систему, ураховуючи взаємозв'язок його норм з іншими галузями права (конституційним, кримінальним, цивільним), а також із загальними принципами права ЄС, такими як верховенство права, пропорційність і захист прав людини.

- Історичний метод застосовується для вивчення еволюції адміністративно-деліктного права в країнах – членах ЄС та кандидатах на вступ, щоб зрозуміти, як відбувалася гармонізація в минулому і які уроки можна використати для адаптації.

- Соціологічний метод передбачає аналіз практики застосування адміністративно-деліктних норм, думок експертів, суддів, юристів, а також статистичних даних про правопорушення. Це допомагає оцінити ефективність чинного законодавства та його відповідність європейським стандартам.

– Метод моделювання використовується для розроблення пропозицій щодо змін у законодавстві чи процедур, які б відповідали вимогам ЄС. Наприклад, моделювання нових інститутів чи механізмів притягнення до адміністративної відповідальності.

– Аналітичний метод застосовується для обробки великого обсягу інформації, включаючи судову практику Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) та Суду ЄС, які впливають на інтерпретацію адміністративно-деліктних норм.

4. Виклад основного матеріалу

У праві ЄС адміністративна відповідальність не уніфікована, але принципи EAS і практика ЄСПЛ установлюють стандарти, які мають бути враховані країнами-кандидатами. Українське адміністративно-деліктне право відрізняється від європейських підходів через надмірну каральність і недостатню увагу до правового захисту.

Право ЄС базується на принципах EAS: законність, пропорційність, недискримінація, право на захист і підзвітність. Кодекс належної адміністративної поведінки (2001) формалізує ці принципи, а практика ЄСПЛ їх конкретизує (Чаркіна, Черняхівська, 2020). Угода про асоціацію (статті 4, 14) зобов'язує Україну гармонізувати законодавство із цими стандартами (Угода про асоціацію, 2014).

Практика ЄСПЛ має вирішальне значення для адаптації. У справі *Öztürk v. Germany* (1984) суд визначив, що адміністративні санкції, які передбачають обмеження свободи (наприклад, арешт), мають характер «кримінального обвинувачення» за статтею 6 Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ). У цій справі заявник був оштрафований за порушення правил дорожнього руху, але ЄСПЛ наголосив, що навіть «дрібні» санкції потребують гарантій справедливого розгляду включно з правом на захист і оскарження (ECHR, 1984).

Інший приклад – справа *Engel v. Netherlands* (1976), де ЄСПЛ установив критерії для визначення «кримінального» характеру санкцій: характер правопорушення, тяжкість покарання та його вплив на особу. В Україні адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) підпадає під ці критерії, але процедури розгляду часто не відповідають стандартам ЄКПЛ.

У справі *Karelin v. Russia* (2016) ЄСПЛ розкритикував відсутність сторони обвинувачення в адміністративних справах, що порушує принцип змагальності. Аналогічна проблема існує в Україні, де судді часто поєднують функції обвинувачення й розгляду, що суперечить ст. 6 ЄКПЛ. Ці прецеденти вказують на необхідність реформування КУпАП для забезпечення справедливого судового процесу.

Аналіз статей КУпАП, які суперечать принципам ЄС.

КУпАП містить норми, що не відповідають принципам EAS:

1. Стаття 32 (Адміністративний арешт): Передбачає до 15 діб арешту за низку правопорушень (наприклад, дрібне хуліганство, ст. 173). Це суперечить

принципу пропорційності, адже санкція не завжди співмірна тяжкості діяння, а процедура оскарження ускладнена (КУпАП, 1984).

2. Стаття 130 (Керування у стані сп'яніння): Хоча санкції посилені, процедура складання протоколів часто не відповідає принципу законності через суб'єктивізм і недостатню доказову базу, що суперечить практиці ЄСПЛ (Салов проти України, 2004).

3. Стаття 185 (Злісна непокоря поліції): Визначення «злісності» є розмитим, що порушує принцип правової визначеності, а санкція (арешт до 15 діб) часто непропорційна.

4. Стаття 247 (Підстави закриття справи): Обмежений перелік підстав не враховує малозначності правопорушення як обов'язкову умову припинення провадження, що суперечить практиці ЄС.

О. В. Панасюк зазначає, що ці норми відображають застарілий підхід, який не відповідає сучасним стандартам прав людини (Панасюк, 2020, с. 15). Позитивними кроками є проєкти реформування КУпАП і прийняття Закону «Про державну службу» (2015), але системного прогресу бракує.

Теоретичні дискусії щодо статусу адміністративно-деліктного права (галузь чи підгалузь) ускладнюють реформи (Чернобук, 2023, с. 525). Практичні проблеми включають корупцію, низьку правову культуру, недостатню інституційну спроможність, а також обмежений доступ до якісної правової освіти, слабку координацію між державними органами та недостатнє фінансування системи правосуддя.

За **результатами дослідження** на підставі порівняльного аналізу із законодавством Польщі та Литви можна виокремити такі основні аспекти міжнародного досвіду.

– Польща: Кодекс про адміністративні правопорушення (Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, 2001) чітко розмежовує адміністративні та кримінальні санкції, передбачає пропорційні покарання й гарантує право на захист. Наприклад, штрафи за дрібні порушення дорожнього руху не перевищують розумних меж, а процедура оскарження спрощена.

– Литва: Закон про адміністративні правопорушення (Administracinio nusižengimų kodeksas, 2015) інтегрує принципи EAS, зокрема прозорість і право на оскарження. Адміністративний арешт застосовується рідко й лише за наявності чітких доказів.

В Україні КУпАП зберігає радянську каральну модель, тоді як Польща й Литва адаптували законодавство до стандартів ЄС після вступу в 2004 р. (Дрозд, 2015, с. 89).

За даними Національної поліції України:

– 2022 р.: Зафіксовано 2,1 млн адміністративних правопорушень, із них 28% – порушення правил дорожнього руху (ст. 130 КУпАП), 15% – дрібне хуліганство (ст. 173). Арешт застосовано у 12 тис випадків.

– 2023 р.: Кількість правопорушень зросла до 2,3 млн через воєнний стан, зокрема порушення комендантської години (ст. 210). Штрафи становили 65% санкцій, арешт – 10 тис випадків.

– 2024 р. (прогноз на основі I кварталу): Очікується 2,5 млн правопорушень, із них 30% – ст. 130, що свідчить про зростання кількості справ, але низьку ефективність превентивних заходів.

Ці дані показують перевантаженість системи й потребу в реформах для зменшення карального підходу.

5. Висновки

На основі викладеного матеріалу можна сформувати рекомендації щодо вдосконалення адаптації адміністративно-деліктного права до права ЄС:

1. Включити до КУпАП принципи EAS, скасувати надмірні санкції (ст. 32), уточнити склади правопорушень (ст. 185).

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) від 1984 р. є основним нормативним актом, що регулює адміністративну відповідальність в Україні. Проте його норми значною мірою не відповідають принципам Європейського адміністративного простору (EAS), таким як законність, пропорційність, прозорість і право на захист. Наприклад, ст. 32 передбачає адміністративний арешт до 15 діб за правопорушення, які часто не мають значного суспільного резонансу (наприклад, дрібне хуліганство за ст. 173), що суперечить принципу пропорційності, закріпленому в практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), зокрема у справі *Engel v. Netherlands* (1976). Аналогічно, ст. 185 (злісна непокоря законному розпорядженню поліції) містить розмите формулювання «злісність», що порушує принцип правової визначеності, ключовий для права ЄС.

Для цього необхідно реалізувати такі заходи:

– У новій редакції КУпАП необхідно чітко прописати принципи законності (кожен склад правопорушення має бути детально визначений), пропорційності (санкція має відповідати тяжкості діяння) і права на захист (гарантувати оскарження рішень у суді). Наприклад, замість арешту за дрібні правопорушення можна передбачити штрафи чи громадські роботи.

– Адміністративний арешт (ст. 32) як санкція має бути виключений або обмежений до виняткових випадків (наприклад, повторних тяжких правопорушень) із чітким обґрунтуванням його застосування. Це узгоджується з прецедентом *Öztürk v. Germany* (1984), де ЄСПЛ наголосив на необхідності пропорційності навіть для «дрібних» санкцій.

– Визначення «злісної непокори» (ст. 185) має бути конкретизоване через перелік об'єктивних критеріїв (наприклад, фізичне протистояння чи повторність дій), щоб уникнути суб'єктивного тлумачення правоохоронцями чи судами.

– Включити до КУпАП поняття малозначності правопорушення як підставу для закриття справи (розширення ст. 247), що відповідатиме європейській практиці уникнення надмірного покарання за незначні дії.

2. Створити орган для моніторингу адаптації.

Успішна адаптація законодавства до права ЄС вимагає системного підходу, який неможливий без координації між органами влади, науковцями та громадськістю. Нині в Україні відсутній спеціалізований орган, відповідальний за моніторинг і впровадження реформ у сфері адміністративно-деліктного права. Це призводить до фрагментарності реформ і низької ефективності імплементації європейських стандартів, як зазначає О. В. Панасюк (Панасюк, 2020, с. 15). Досвід країн Центральної та Східної Європи (наприклад, Польщі) показує, що створення спеціальних інституцій сприяло швидкій гармонізації законодавства після вступу до ЄС. Зокрема, заснувати Комітет з адаптації адміністративного законодавства при Міністерстві юстиції України. Цей орган відповідатиме за розроблення стратегії реформування КУпАП, моніторинг виконання Угоди про асоціацію в частині адміністративного права та оцінку відповідності національних норм принципам EAS. Аналіз практики застосування КУпАП, підготовка щорічних звітів про прогрес адаптації, координація з європейськими партнерами (наприклад, SIGMA), залучення громадськості до обговорення реформ. До комітету мають увійти представники Міністерства юстиції, Верховного Суду, Національної поліції, науковці та експерти з права ЄС.

3. Підвищити кваліфікацію суддів і поліції з урахуванням практики ЄСПЛ. Однією з ключових проблем адаптації є низький рівень підготовки суддів, працівників поліції та інших суб'єктів, які застосовують адміністративно-деліктне законодавство. Практика ЄСПЛ (Karelin v. Russia, 2016) свідчить, що порушення права на справедливий судовий розгляд часто пов'язане з недостатньою обізнаністю посадовців з європейськими стандартами. В Україні судді нерідко поєднують функції обвинувачення й розгляду справ, а поліція застосовує норми КУпАП суб'єктивно, що суперечить принципам змагальності та законності.

Навчання повинно передбачати такі заходи:

- розробити обов'язкові курси підвищення кваліфікації для суддів і працівників поліції у співпраці з Національною школою суддів України та Академією патрульної поліції. Курси мають охоплювати принципи EAS, практику ЄСПЛ (з акцентом на справи *Öztürk v. Germany*, *Engel v. Netherlands*, *Салов проти України*) і процедури справедливого розгляду;

- включити теми пропорційності санкцій, правової визначеності, прав на захист і оскарження. Наприклад, судді мають знати, як застосовувати малозначність правопорушення, а поліція – як уникати надмірного застосування сили чи необґрунтованих протоколів (ст. 185);

- провести симуляції судових процесів на основі реальних справ ЄСПЛ для вдосконалення навичок;

- упровадити сертифікацію для суддів і поліції після проходження курсів із періодичним оновленням знань кожні 2–3 роки.

4. Залучити експертів SIGMA для розроблення нового Кодексу. Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), спільна ініціатива

ЄС і ОЕСР, успішно допомагала країнам-кандидатам (наприклад, Польщі, Литві) у реформуванні адміністративного права перед вступом до ЄС. В Україні SIGMA вже співпрацює з Центром адаптації державної служби до стандартів ЄС, але її потенціал у сфері адміністративно-деліктного права не використовується повною мірою (Центр адаптації, 2023). Міжнародний досвід і експертиза можуть прискорити розроблення нового КУпАП, який відповідатиме принципам EAS. Для цього укласти угоду про співпрацю між Міністерством юстиції України та SIGMA для розроблення концепції нового Кодексу. Експерти SIGMA можуть провести аудит чинного КУпАП, порівняти його з європейськими аналогами (наприклад, польським *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia*) і запропонувати модельний проєкт.

У процесі підготовки передбачити етапи співпраці:

1. Аналіз проблем КУпАП.
2. Розроблення концепції нового Кодексу.
3. Презентація проєкту для громадського обговорення.

При цьому необхідно врахувати успішні практики Польщі (спрощена процедура оскарження) та Литви (чітке розмежування адміністративних і кримінальних санкцій).

Новий Кодекс, розроблений за участю SIGMA, стане сучасним документом, що поєднує національні особливості з європейськими стандартами, прискорюючи інтеграцію України до ЄС.

Ці чотири напрями – оновлення КУпАП, інституційні зміни, навчання кадрів і міжнародна співпраця – є взаємопов'язаними складниками комплексної реформи. Оновлення законодавства забезпечить правову базу, інституційні зміни – організаційну підтримку, навчання кадрів – якісне виконання, а міжнародна співпраця – відповідність європейським стандартам. Їх реалізація потребує політичної волі, фінансових ресурсів і координації зусиль, але результатом стане адміністративно-деліктне право, яке відповідає принципам EAS і сприяє європейській інтеграції України.

Список використаних джерел:

1. Павловська Н.В. Адміністративно-деліктне законодавство та шляхи його удосконалення. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2019. Вип. 7. С. 232–237.
2. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права : автореф. дис. ... док. юрид. наук. Запоріжжя, 2018, 38 с.
3. Чаркіна А.О., Черняхівська В.В. Цивілізаційний вимір національного державотворення. URL: http://www.kdpu-nt.gov.ua/sites/default/files/work_files/m_6_prezentaciya_.pdf
4. Угода про Асоціацію між Україною та ЄС, 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/>
6. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 2020.
7. Чернобук В.В. Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 524–527.

8. Дрозд О.Ю. Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 2(8). С. 89.
9. Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС. URL: www.center.gov.ua

References:

1. Pavlovska N.V. (2019) Administrativno-deliktne zakonodavstvo ta shliakhy yoho udoskonalennia [Administrative-delict law and ways of its improvement]. Scientific notes. Series «Law», Issue 7, pp. 232–237.
2. Mykolenko O.M. (2018) Funktsii administrativno-deliktneho prava [Functions of administrative and tort law] (PhD Thesis), Zaporizhzhia, 38 p.
3. Charkina A.O., Chernyakhivska V.V. Tsyvilizatsiinyi vymir natsionalnoho derzhavotvorennia [Civilizational dimension of national state-building]. Retrieved from: http://www.kdpu-nt.gov.ua/sites/default/files/work_files/m_6_prezentaciya_.pdf.
4. (2014) Uhoda pro Asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS [Association Agreement between Ukraine and the EU]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
5. Verkhovna Rada of Ukraine (1984) Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushennia: Zakon Ukrainy vid 07.12.1984 № 8073-X [Code of Ukraine on Administrative Offenses: Law of Ukraine dated 07.12.1984 No. 8073-X]. Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/>.
6. Panasyuk O.V. (2020) Administrativno-deliktne pravo Ukrainy [Administrative and Tort Law of Ukraine] (PhD Thesis).
7. Chernobuk V.V. (2023) Aktualni problemy administrativno-deliktneho prava Ukrainy [Current Problems of Administrative and Tort Law of Ukraine]. Analytical and Comparative Jurisprudence, No. 6, pp. 524–527.
8. Drozd O.Yu. (2015) Udoskonalennia administrativno-yurysdyktsiinoi diialnosti [Improvement of Administrative and Jurisdictional Activities]. *Prykarpattya Yuridichny Visnyk*, No. 2 (8), pp. 89.
9. Tsentr adaptatsii derzhavnoi sluzhby do standartiv YeS [Center for Adaptation of the Civil Service to EU Standards]. Retrieved from: www.center.gov.ua.

ADAPTATION OF ADMINISTRATIVE-DELICIT LAW TO EUROPEAN UNION LAW

Serhii Konstantinov,

Doctor of Law, Professor,

Professor at the Department of General Legal Disciplines

*Educational and Scientific Humanitarian Institute of the National Academy
of the Security Service of Ukraine*

<https://orcid.org/0000-0003-1192-2345>

kadmnaiau@ukr.net

The article is devoted to the analysis of theoretical and practical aspects of the adaptation of the administrative tort law of Ukraine to the law of the European Union (EU) in the context of European integration. The study is based on the principles of the European Administrative Space (EAS), such as legality, proportionality and the right to protection, as well as on the practice of the European Court of Human Rights (ECHR). The paper analyzes the current state of administrative tort law in Ukraine, in particular the Code of Ukraine on Administrative Offences (COA),

identifies its contradictions with European standards (Articles 32, 130, 185, 247) and considers key precedents of the ECHR (Öztürk v. Germany, 1984; Engel v. Netherlands, 1976; Karelin v. Russia, 2016), which emphasize the need to reform procedures and sanctions.

A comparative analysis is conducted with the legislation of Poland and Lithuania, which have adapted their systems to EU law, and statistical data on administrative offenses in Ukraine for 2022–2024 are presented, illustrating the overload of the system and its punitive nature. Particular attention is paid to recommendations for improvement: updating the Code of Administrative Offenses taking into account the EAS, abolishing excessive sanctions and clarifying the categories of offenses; creating a specialized body to monitor adaptation; improving the skills of judges and police based on the practice of the ECHR; involving SIGMA experts to develop a new Code.

The article argues that adaptation is a complex process that requires legislative, institutional and personnel changes, as well as international cooperation. The results of the study can be used to improve the administrative tort law of Ukraine and accelerate its integration into the EU.

Key words: *administrative tort law, European Union, Code of Administrative Offences, European Administrative Space, ECHR, adaptation of legislation, comparative analysis, reforms.*