

Владислав Володимирович **КАРЕЛІН**

д.ю.н., доцент, професор кафедри, Військовий інститут Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6271-2447>

ЛАТВІЙСЬКА МОДЕЛЬ СУДОВОЇ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

У статті досліджено Закон про адміністративну відповідальність Латвії (*Administratīvās atbildības likums*) як найсучасніший нормативно-правовий акт, що якісно та по-новому замінив собою радянську спадщину. Встановлено, що латвійська модель ґрунтується на первинній юрисдикції органів публічної адміністрації, розмежуванні матеріального і процесуального регулювання та подальшому судовому контролю. Обґрунтовано, що така конструкція дає змогу переосмислити місце суду у справах про адміністративні правопорушення в Україні та розглядати суд не як первинний орган притягнення до адміністративної відповідальності, а як суб'єкта правосуддя і контролю.

Ключові слова: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закон про адміністративну відповідальність Латвії, адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, органи публічної адміністрації, відповідальність, правосуддя, судовий процес, адміністративне судочинство

Стаття надійшла 18.03.2026

Статтю прийнято 26.03.2026

Статтю опубліковано 17.04.2026

ВСТУП

Латвійський досвід реформування адміністративно-деліктного законодавства становить особливий інтерес для української правової науки не лише через спільне пострадянське нормативне минуле, а й через те, що Латвія вже здійснила те, до чого Україна лише підходить на рівні доктринальних і законопроектних рішень, – відмову від громіздкої кодифікованої конструкції радянського типу на користь більш гнучкої, процедурно впорядкованої моделі адміністративної відповідальності. Чинний Закон Латвійської Республіки про адміністративну відповідальність визначає своїм призначенням не тільки охорону правопорядку, суспільних інтересів і встановленого порядку управління, а й забезпечення ефективного провадження у справах про адміністративні правопорушення та справедливого врегулювання відповідних правовідносин із дотриманням основоположних прав людини. Показово, що реформа цієї моделі не завершилася із введенням закону в дію: значний пакет змін набрав чинності 01 січня 2025 р. і стосувався, зокрема, електронного провадження, автоматизованого ухвалення рішень, режиму захисника, зупинення та поновлення процесу, а також уточнення компетенції окремих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Окремі аспекти латвійської моделі адміністративної відповідальності вже висвітлювалися у науковій літературі, однак переважно фрагментарно й без цілісного порівняння із системою суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення в Україні. Зокрема, К. Бугайчук, досліджуючи питання відповідальності за домашнє насильство, звертає увагу на особливості нормативного регулювання у Латвії та розмежування повноважень поліції і суду, тоді як I. Ziemele акцентує на загальних засадах розвитку адміністративно-правового регулювання, значенні законодавчої політики та зв'язку адміністративного права із соціальною реальністю, що важливо для розуміння концептуальної основи латвійської моделі. Водночас у вітчизняній науці досі бракує комплексного дослідження саме латвійської моделі судової системи суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення у порівняльному аспекті, що

й зумовлює актуальність цієї статті.

МЕТА статті – здійснення порівняльного аналізу латвійської моделі судової системи суб'єктів розгляду справ про адміністративні правопорушення та чинної української моделі з метою виявлення їх концептуальних відмінностей, визначення місця суду в адміністративно-деліктному провадженні, а також з'ясування можливості застосування окремих елементів латвійського досвіду у процесі реформування національного законодавства.

МАТЕРІАЛИ ТА МЕТОДИ

Матеріальну основу дослідження становили положення Закону Латвійської Республіки про адміністративну відповідальність (AAL), Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), Закону України «Про прокуратуру», Закону України «Про державну таємницю», а також судова практика та наукові праці, присвячені адміністративно-деліктному праву.

Ключовим методом дослідження став порівняльно-правовий метод, оскільки саме він дав змогу виявити не лише формальні відмінності між двома моделями, а й різницю в їхній концептуальній основі. Формально-юридичний метод застосовано для точного аналізу змісту нормативних приписів, їхньої структури та юридичної логіки. Системно-структурний метод дав змогу розглянути механізм адміністративної відповідальності як цілісну систему взаємопов'язаних елементів. Метод тлумачення правових норм застосовано для з'ясування змісту окремих положень, що визначають компетенцію органів, порядок перегляду рішень та роль суду. Функціональний метод дав змогу оцінити реальне призначення кожного суб'єкта у механізмі розгляду справ про адміністративні правопорушення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Найсуттєвішою рисою AAL є те, що його не побудовано за логікою єдиного кодексу. Загальні положення адміністративної відповідальності, поняття адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень та правила їх застосування, компетентні органи та посадові особи, ведення провадження про адміністративні правопорушення в установі та суді, вико-

нання адміністративних стягнень, а також міжнародне співробітництво у провадженнях про адміністративні правопорушення визначаються цим Законом. Адміністративні правопорушення, стягнення, що застосовуються до них, та компетенція посадових осіб у провадженні про адміністративні правопорушення в установі, з урахуванням основних положень адміністративної відповідальності, передбачених цим Законом, визначаються законами, що регулюють відповідну галузь, або обов'язковими до виконання нормативними актами місцевого самоврядування. Рада місцевого самоврядування може визначати адміністративну відповідальність в обов'язкових нормативних актах у випадках, передбачених Законом про місцеве самоврядування. До системи адміністративної відповідальності входять нормативні акти ЄС та міжнародні угоди, що регулюють адміністративну відповідальність, що мають пряму дію. Галузевий закон може визначати особливості виконання додаткового стягнення у цьому секторі, міжнародне співробітництво в межах сектору, а також отримання послуг від установ та інші обмеження для осіб, до яких застосовуються адміністративні стягнення, що ухиляються від виконання стягнення (ст. 2) [1].

Відтак, ст. 2 латвійського закону чітко визначає систему законодавства, тоді як КУпАП встановлює значно простішу конструкцію: КУпАП та інші закони України. Тобто латвійська модель демонструє вищий рівень нормотворчої техніки, бо одразу розмежує загальну й спеціальну частини системи та визнає місце муніципального нормотворення й актів ЄС у системі адміністративної відповідальності.

Наприклад, як зазначає К. Бугайчук, досліджуючи питання відповідальності за домашнє насильство, в Латвійській Республіці на відміну від України немає спеціального закону, який регулює питання регулювання протидії домашньому насильству. Основними нормативно-правовими актами, які встановлюють відповідальність за вчинення домашнього насильства, є Кримінальний кодекс та Закон «Про адміністративні стягнення за порушення у сфері управління, громадського порядку та використання державної мови». Застосування обмежувальних заходів для кривдників врегульовано Цивільним процесуальним кодексом, Законом «Про поліцію» та постановою Кабінету Міністрів «Про Порядок запобігання загрози насильства та забезпечення тимчасового захисту від насильства». Аналогічно до національного законодавства в Латвійській республіці органи поліції мають право виносити рішення про «сегрегацію» (терміновий заборонний припис – укр.), а судові органи – рішення про тимчасовий захист (обмежувальний припис – укр.). Кривдника може бути зобов'язано сплатити певну суму за проходження корекційної програми. Винесення рішення про тимчасовий захист здійснюється в порядку цивільного судочинства та пов'язується з вирішенням інших питань, що відносяться до цивільно-правових відносин (розірвання шлюбу, відшкодування шкоди, сплата аліментів) [2].

Положення ААЛ визначають вичерпне коло уповноважених органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення. Ці органи визначаються ст.ст. 115 та 176. Так ст. 115 передбачено 53 органи, уповноважені розглядати ці категорії справ. До таких органів належать: Управління державного бу-

дівельного контролю; Центральне статистичне бюро; Управління охорони природи; Державна інспекція даних; Міністерство економіки; Енергетичні та екологічні установи; Бюро моніторингу закупівель; Адміністрації в'язниць; Інспекція з нагляду за лотереями та азартними іграми; Державна служба якості освіти; Бюро з питань запобігання та боротьби з корупцією; Міністерства соціального забезпечення; Національний архів Латвії; Реєстр підприємств Латвійської Республіки; Служба контролю за неплатоспроможністю; Військова поліція; Національна рада з питань електронних медіа; Національне управління культурної спадщини; Берегова охорона ВМС Національних збройних сил; Податкова та митна поліція; Портова поліція; Центр захисту прав споживачів; Продовольча та ветеринарна служба; муніципальні адміністративні інспекції; муніципальні адміністративні комісії або підкомісії; муніципальні будівельні ради; виконавчий директор місцевого самоврядування, голова сільської чи міської адміністрації; муніципальні ради з оренди нерухомості; муніципальна поліція; муніципальна служба контролю за транспортом; муніципальні екологічні інспекції; посадові особи муніципального екологічного контролю; Управління у справах громадянства та міграції; Комісії з регулювання комунальних послуг; Бюро розслідування аварій та інцидентів на транспорті; Державне агентство «Агентство цивільної авіації»; Державна служба захисту рослин; Державна інспекція з питань захисту прав дітей; Державні інспекції праці; Державні залізничні адміністрації; Державні залізничні технічні інспекції; Державна податкова служба; Державне казначейство; Державна аудиторська служба; Державна лісова служба; Державна поліція; Державна прикордонна служба; Державна пожежно-рятувальна служба; Центр державної мови; Державна екологічна служба; Державна земельна служба; Інспекції охорони здоров'я; Міністерства охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку [1]. Ця стаття містить також норму-дозвіл органам місцевого самоврядування уповноважувати визначених ними осіб на розгляд справ та покладати такі обов'язки на адміністративні комісії своїх органів.

Тобто первинний розгляд справи здійснюється завжди органом публічної адміністрації та не становить жодних виключень, на відміну від України, де суди за ст. 221 КУпАП також входять до перинної ланки суб'єктів розгляду справ.

Наступною ланкою у системі суб'єктів є вища посадова особа, до якої може бути оскаржено рішення суб'єкта первинної ланки (керівник тієї або іншої установи), а також місцевий суд – у разі відсутності вищої посадової особи (ст.ст. 165, 166 ААЛ).

Рішення, прийняте у справі про адміністративне правопорушення, може бути оскаржене вищою посадовою особою. Якщо вищої посадової особи немає, рішення може бути оскаржене до районного (міського) суду особою, до якої застосовано адміністративне стягнення, а також потерпілим – протягом 10 робочих днів з дня повідомлення про рішення, шляхом подання скарги посадовій особі, яка прийняла рішення у справі про адміністративне правопорушення. Якщо цей строк пропущено, за вмотивованим клопотанням заявника його може поновити вища посадова особа, якщо причини пропуску є поважними. Неприпустимо розглядати скаргу

у суті попри те, що не було клопотання про поновлення строку, а також без оцінки того, чи пропущено строк з поважних причин, оскільки дотримання строків є істотним складником законного перебігу провадження; якщо строк пропущено – скарга не розглядається [3].

Схожі положення закріплено й у ст. 288 КУпАП за принципом альтернативності (за виключенням деяких постанов інспектора з паркування та постанов державного інспектора з контролю за використанням та охороною земель) та з уточненням, що суд розглядає такі справи в порядку Кодексу адміністративного судочинства України.

Особливістю ААЛ є також роль прокурора у такій категорії справ. На рішення органу публічної адміністрації протягом шести місяців прокурор може винести протест до вищої посадової особи, а у разі його відхилення подати скаргу до місцевого суду.

За положеннями КУпАП прокурора не наділено безумовним правом судового втручання у будь-яку адміністративно-деліктну справу. Його участь є обов'язковою лише у корупційному блоці справ. Його також уповноважено на складення протоколів про адміністративні правопорушення (ст.ст. 172⁴ – 172²⁰, 185⁴, 185⁸, 185¹¹).

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 250 КУпАП прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів у провадженні у справах про адміністративне правопорушення має право: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) під час провадження у справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; вносити подання, оскаржувати постанову і рішення зі скарги у справі про адміністративне правопорушення, а також вчиняти інші передбачені законом дії. Вимоги ч. 5 ст. 7 КУпАП кореспондуються з положеннями п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру», відповідно до якого однією з функцій прокуратури є нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Повноваження прокурора у здійсненні такого нагляду визначено ст. 26 цього Закону і спрямовано на захист прав і свобод особи, яка примусово тримається в будь-яких місцях згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Наведені положення Закону дають змогу зробити висновок про те, що прокурор набуває своїх повноважень у справах про адміністративні правопорушення виключно у випадках, які стосуються застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [4].

Відтак, під час судового провадження за українським законодавством прокурорські повноваження є подібними до латвійської моделі лише у блоці корупційних правопорушень, в решті такі повноваження зведено до контролю-наглядової функції у сфері свободи громадян.

Варто зауважити, що Ризький міський суд має особ-

ливі повноваження у сфері справ про адміністративні правопорушення та розглядає лише справи, що стосуються державної таємниці (ст. 176). Судом апеляційної інстанції є регіональний (обласний) суд (ст. 243).

КУпАП окремо не визначає спеціалізацію суду з розгляду справ про адміністративні правопорушення, що містять державну таємницю, однак за положеннями ст. 27 Закону України «Про державну таємницю» доступ до такої таємниці надається дієздатним громадянам України, яким надано допуск до державної таємниці та які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-дослідної діяльності або навчання [5]. Відповідно справи про адміністративні правопорушення можуть розглядати лише ті судді, які мають допуск до державної таємниці.

Стосовно апеляційного перегляду справи, то положення українського законодавства відрізняються лише розгалуженою системою апеляційної юрисдикції: апеляційний суд загальної юрисдикції, що функціонує у кожній області (стосовно справ, де загальний місцевий суд є суб'єктом накладення стягнення), апеляційний суд адміністративної юрисдикції, що територіально може охоплювати кілька областей (стосовно справ, де суб'єктом накладення стягнення є будь-який орган публічної адміністрації). Крім того, обидві судові моделі не передбачають касаційного оскарження.

ВИСНОВКИ

За результатами дослідження можна дійти висновку, що первинний розгляд справ у Латвії сконцентровано не в судах, а в широкому колі адміністративних органів та посадових осіб. Звідси впливає важливий висновок: латвійська модель виходить з презумпції, що адміністративне правопорушення є насамперед предметом адміністративної, а не судової реакції. Для української науки це особливо важливо, оскільки дає змогу побачити реальну альтернативу моделі, в якій суд є універсальним первинним суб'єктом реагування. ААЛ передбачає можливість оскарження постанови спочатку до вищої посадової особи, а далі – до районного (міського) суду; апеляційною інстанцією є окружний суд. У спеціальних категоріях справ, пов'язаних з об'єктами державної таємниці, першою інстанцією визначено Ризький міський суд. Саме судовий етап у латвійській моделі покликано перевіряти законність, обґрунтованість і пропорційність рішення адміністративного органу.

У підсумку слід визнати, що латвійська модель розгляду справ про адміністративні правопорушення заслуговує на увагу як доказ того, що адміністративно-деліктне право може бути вибудоване інакше, ніж це традиційно робиться у пострадянських кодексах. Її перевага полягає у поєднанні трьох компонентів: розведення матеріального і процесуального регулювання, орієнтації на адміністративний орган як первинний суб'єкт реагування, збереження судового контролю. Для України практична цінність цього досвіду полягає у тому, що він дає змогу переосмислити саму природу провадження у справах про адміністративні правопорушення як автономну публічно-правову процедуру, в якій суд не дублює повноваження органу публічної адміністрації, а здійснює правосуддя. Подальші дослідження варто зосередити на питанні доцільності впровадження латвійської моделі для України.

Список використаних джерел

1. Administratīvās atbildības likums : likums (Saeima) no 25.10.2018 (stājas spēkā 01.07.2020). *Likumi.lv (Latvijas Republikas tiesību akti)*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/303007-administrativas-atbildibas-likums>
2. Бурайчук К.Л. Зарубіжний досвід правового регулювання, організації запобігання і протидії домашньому насильству та можливості його використання в Україні: науково-методичні рекомендації. Харків, 2023. 137 с. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/34c7b26b-28f0-4713-a524-3157a0727e60/content>
3. Ziemele I. Administratīvā pārkāpuma process iestādē. *Administratīvā un Kriminālā Justīcija*. 2022. Vol. 1. № 93 (№ 1/2). pp. 46–56. URL: <https://journals.rta.lv/index.php/ACJ/article/view/6730/5780>
4. Постанова Дніпровського апеляційного суду від 01.04.2025 у справі № 265/10356/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126268377>
5. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12>

References

1. Administratīvās atbildības likums : likums (Saeima) no 25.10.2018 (stājas spēkā 01.07.2020). *Likumi.lv (Latvijas Republikas tiesību akti)*. URL: <https://likumi.lv/ta/id/303007-administrativas-atbildibas-likums>
2. Buhaichuk K.L. Foreign experience of legal regulation, organization of prevention and counteraction to domestic violence, and possibilities of its use in Ukraine: scientific and methodological recommendations. Kharkiv, 2023. 137 p. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/34c7b26b-28f0-4713-a524-3157a0727e60/content> (in Ukrainian).
3. Ziemele I. Administratīvā pārkāpuma process iestādē. *Administratīvā un Kriminālā Justīcija*. 2022. Vol. 1. № 93 (№ 1/2). pp. 46–56. URL: <https://journals.rta.lv/index.php/ACJ/article/view/6730/5780>
4. Resolution of the Dnipro Court of Appeal dated 01.04.2025 in case No. 265/10356/21. *Unified State Register of Court Decisions*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/126268377> (in Ukrainian).
5. On State Secrets: Law of Ukraine dated 21.01.1994 No. 3855-XII. *Verkhovna Rada of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/3855-12> (in Ukrainian).

Vladyslav KARELIN

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Professor of the Department, Military Institute of Taras Shevchenko National University of Kyiv

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6271-2447>

LATVIAN MODEL OF THE JUDICIAL SYSTEM OF SUBJECTS OF CONSIDERATION OF CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES: COMPARATIVE ANALYSIS

The paper examines the Latvian model of the judicial system of subjects authorized to hear administrative offence cases through a comparative analysis with the Ukrainian approach. The paper focuses on the institutional structure established by the Latvian Administrative Liability Law and demonstrates that Latvia has developed a conceptually different system from the post-Soviet codified model preserved in the Code of Ukraine on Administrative Offences. The Latvian approach is characterized by the separation of general principles of administrative liability from sectoral rules defining specific offences and sanctions, by the broad involvement of administrative authorities and municipal bodies as primary decision-makers, and by the preservation of judicial review as a guarantee of legality, proportionality and procedural fairness. It is established that the primary consideration of administrative offence cases in Latvia is concentrated within public administration bodies and officials, while courts perform a secondary, controlling function. The paper highlights that such a design excludes courts from the general structure of first-instance punitive response, except for narrowly defined categories, including cases related to state secrets, which fall within the jurisdiction of the Riga City Court. Particular attention is paid to the mechanisms for appealing administrative decisions to a higher official and, where appropriate, to a district court, as well as to the appellate role of the regional court. The paper also addresses the specific role of the prosecutor in Latvian proceedings and compares it with the limited prosecutorial powers provided by Ukrainian legislation. The author argues that the Latvian model is of practical and doctrinal significance for Ukraine because it offers an alternative understanding of administrative offence proceedings as an autonomous public-law procedure in which the court should not duplicate the functions of an administrative authority. Instead, the court should exercise judicial control and administer justice only where such intervention is necessary. The paper substantiates that the Latvian experience may be useful for rethinking the Ukrainian system of jurisdiction in administrative offence cases, improving legislative technique, and developing a more coherent distribution of powers between public administration and the judiciary.

Keywords: *Code of Ukraine on Administrative Offences, Law on Administrative Liability of Latvia, administrative offenses, administrative liability, public administration bodies, liability, justice, judicial process, administrative proceedings*