

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ПАНАСЮК ОКСАНА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 342. 951 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО УКРАЇНИ:  
ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ ТА РЕФОРМУВАННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О. В. Панасюк

Науковий консультант:  
**Салманова Олена Юріївна,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений працівник освіти України

Київ – 2021

## АНОТАЦІЯ

*Панасюк О.В.* Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро 2021.

Дисертацію присвячено визначенню сутності адміністративно-деліктного права України, його предмета, системи і джерел, теоретичних питань розвитку та реформування й виробленню на цій основі відповідної наукової концепції.

Охарактеризовано адміністративно-деліктні відносини як об'єкт правового дослідження, які визначено як урегульовані нормами адміністративно-деліктного права суспільні відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення. Зазначеним обумовлено об'єктивну необхідність у формуванні адміністративно-деліктного права.

Визначено сутність адміністративно-деліктного права, його предмет, структуру та місце у правовій системі України. Адміністративно-деліктне право визначено як підгалузь адміністративного права, предметом якого є адміністративно-деліктні відносини, тобто відносини, що виникають з приводу встановлення (запровадження) та реалізації адміністративної відповідальності. У системі адміністративно-деліктного права виділено загальну, особливу та процедурну частини.

Запропоновано закріпити в законодавстві визначення поняття адміністративної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні санкцій (адміністративних стягнень) до осіб, що вчинили адміністративні проступки, тобто використати санкційний підхід до її визначення.

Окреслено функції та принципи адміністративної відповідальності. Під функціями запропоновано розуміти визначені законодавством, що регулює адміністративну відповідальність, зовнішні прояв, напрямки, форми діяльності відповідних органів чи посадових осіб за допомогою встановлених у чинному законодавстві засобів, що характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру та досягається мета адміністративно-деліктного правового регулювання (мета адміністративної відповідальності) шляхом запобігання правопорушенням, покарання винних осіб, що їх вчинили, та регенерація порушених внаслідок вчинення адміністративних правопорушень прав і законних інтересів.

До основних принципів адміністративної відповідальності віднесено: верховенство права; законність; відповідальність лише за вчинення протиправного діяння; обґрунтованість, тобто відповідальність лише за наявності відповідно визначених нормативно-правовими актами підстав; невідворотність відповідальності; індивідуалізацію відповідальності; гуманізм; відкритість та прозорість; презумпцію невинуватості; гнучкість та оперативність.

Окреслено систему джерел адміністративно-деліктного права, до яких віднесено: Конституцію України, законодавчі акти (закони України, кодекси) та підзаконні акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування).

Зроблено висновок, що адміністративний проступок є специфічним різновидом адміністративного правопорушення, оскільки останнім є порушення будь-якої адміністративно-правової норми, а адміністративним проступком закон визнає тільки протиправне винне діяння, за яке передбачено адміністративну відповідальність.

Виділено три основні законодавчі ознаки діяння, які характеризують його

як адміністративний проступок: протиправність, винність та адміністративну караність. Наголошено, що у теорії адміністративно-деліктного права, крім цих трьох ознак адміністративного проступку, виділяється ще й суспільна шкідливість. Підкреслюється, що фактичну підставу адміністративної відповідальності утворює наявність цих чотирьох ознак.

Здійснено характеристику складу адміністративного проступку як юридичної підстави адміністративної відповідальності. Встановлено, що юридичний склад проступку – це передбачений правовими нормами комплекс елементів, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок. Такий комплекс ознак містить чотири невід’ємні компоненти: об’єкт і об’єктивну сторону, суб’єкт і суб’єктивну сторону.

Встановлено особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків. Аргументовано, що метою їх класифікації є фундаментальне розуміння структури протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного правопорушення і за які законодавством передбачена адміністративна відповідальність. Запропоновано кваліфікацію адміністративних проступків визначити як аналіз і процесуальне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством. Підкреслено, що вчинений адміністративний проступок є вихідним критерієм процесу пізнання юридичної природи вказаної протиправної поведінки, а сутність, виражена у застосованій нормі, є обов’язковою умовою тлумачення вчиненого діяння.

Обґрунтовано, що усвідомлення юридичної природи адміністративного проступку необхідно здійснювати паралельно із встановленням аналогічних ознак інших видів правопорушень, адже синтезуючою засадою у цій сфері є примушення суб’єкта протиправної поведінки нести відповідальність за власні дії та вчинки, брати на себе вину за їх наслідки. Незважаючи на наявність спільних ознак, властивих будь-якому виду правопорушення, адміністративний делікт, у свою чергу, має принципові відмінності.

Зауважено, що найбільш важливим і суперечливим є співвідношення кримінально-правової та адміністративно-правової кваліфікацій. Виділено та обґрунтовано критерії відмежування адміністративних проступків від злочинів, якими є конкретні об'єктивні і суб'єктивні ознаки діяння.

Підкреслено складність і багатогранність адміністративної відповідальності як категорії адміністративно-деліктного права, що потребує поглибленого вивчення та дослідження. Узагальнено наукові підходи до розуміння адміністративної відповідальності, що надало можливість виокремити її характерні ознаки.

З'ясовано, що адміністративне стягнення – це міра відповідальності, зафіксована в санкції порушеної адміністративно-деліктної норми, що застосовується суб'єктами юрисдикції в адміністративному порядку до делінквента.

Встановлено співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій – майнових, адміністративно-господарських, фінансово-правових, дисциплінарних і кримінальних.

Окреслено загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення. Підкреслено важливість реалізації принципів законності та індивідуалізації відповідальності у цих правилах. Охарактеризовано обставини, які має враховувати суб'єкт юрисдикції під час обрання конкретного заходу стягнення.

Визначено поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, під яким пропонується розуміти чітко визначену послідовність процедурних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами на підставах і в порядку, визначеному законом, з метою своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови.

Окреслено систему і компетенцію суб'єктів адміністративної юрисдикції та особливості їх розвитку. Запропоновано урегулювати в

КУПАП повноваження місцевих державних адміністрацій в якості суб'єкта, який має повноваження щодо розгляду справ про адміністративні проступки, а також переглянути компетенцію контролюючих органів з метою впровадження чіткої спеціалізації, що забезпечить всебічність та об'єктивність вирішення справ про адміністративні проступки.

Розкрито проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити приводи порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення, закріпити форму та зміст скарги в справах про адміністративні правопорушення тощо.

Встановлено особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки. Під виконанням такої постанови пропонується розуміти специфічну стадію процедурної діяльності уповноважених суб'єктів, що урегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована на забезпечення реалізації принципів адміністративної відповідальності шляхом застосування адміністративних стягнень до особи, яка вчинила адміністративний проступок. Визначено фактори, які впливають на своєчасне виконання постанов у справі про адміністративне правопорушення.

Наголошено, що основоположні категорії адміністративно-деліктного права, зокрема поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності, в джерелах адміністративно-деліктного права системно не закріплені, проте містяться в окремих його нормах, а також визначені у численних наукових працях. У зв'язку з цим запропоновано закріпити поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності у новому Кодексі України про адміністративні проступки.

Аргументовано, що формування нових теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності необхідно розпочинати з уточнення дефініції адміністративного проступку як її фактичної підстави. Доведено, що генеза комплексу деліктних відносин відбувається в умовах

невизначеності його природи, галузевої та інституціональної належності, з огляду на це запропоновано запровадити відповідальність юридичних осіб за делікти в сфері публічного управління як різновид адміністративної відповідальності.

Визначено шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності. З цією метою сформульовано низку пропозицій до чинних законів, насамперед КУпАП.

У процесі підготовки та прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки запропоновано забезпечити включення до нього всіх норм, що регулюють адміністративну відповідальність, тобто їх повну кодифікацію з метою створення умов для зручності користування цим Кодексом. Запропоновано закріпити в чинному КУпАП склади проступків, що вчинюються посадовими особами публічної адміністрації під час виконання ними владних повноважень, зважаючи на притаманний вказаним деліктам адміністративний характер. Обґрунтовано доцільність розмежування у ході такої кодифікації адміністративних і кримінальних проступків, якими може бути визнано діяння, що становлять суспільну небезпеку.

***Ключові слова:** адміністративно-деліктне право, адміністративно-деліктні відносини, предмет, адміністративна відповідальність, функції, принципи, джерела, адміністративний проступок, склад адміністративного проступку, адміністративне стягнення, адміністративна процедура, розвиток та реформування.*

## **СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

*Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:*

*Монографія:*

1. Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ТОВ «У справі», 2020. 508 с.

*Статті в періодичних фахових виданнях України:*

2. Панасюк О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і Безпека*. 2020. № 1 (76). С. 83-88.
3. Панасюк О. В. Питання визначення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження. *Вісник ХНУВС*. 2020. № 2 (89). С. 164-177.
4. Панасюк О.В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 2 (12). С. 83-93.
5. Панасюк О.В. Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 89-95.
6. Панасюк О.В. Деякі питання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №11. С. 77-84.
7. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. *Юридична наука*. 2019. №1. С. 113-118.
8. Панасюк О.В. Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення. *Юридична наука*. 2019. №2. С. 102-107.
9. Панасюк О.В. Деякі питання визначення сутності обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Юридична наука*. 2019. №3. С. 130-135.
10. Панасюк О.В. О соотношении административных и административно-хозяйственных санкций. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 184-189.
11. Панасюк О.В. Правова генеза класифікації адміністративних проступків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*.



Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 130-136.

12. Панасюк О.В. Адміністративні комісії в системі суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 100-107.

13. Панасюк О.В. Щодо характеристики принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 107-112.

14. Панасюк О.В. Окремі аспекти провадження в справах про адміністративні проступки. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 2. Том 2. С. 95-101.

15. Панасюк О.В. Проблемні питання оновлення змісту адміністративної відповідальності. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 122-128.

16. Панасюк О.В. Сучасні підходи щодо класифікації суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. Юридична наука. 2019. № 4. С. 117-125.

*Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

17. Панасюк О. Формирование современного административно-деликтного права в Украине. Власть и общество. (История. Теория. Практика). Научный журнал. 2020. № 2 (54). С. 72-84.

18. Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення: поняття і мета. „JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ” S.R.L. Publicație științifico-practică de drept. Национальный юридический журнал. Теория и практика. 2020. № 3 (43). С. 126-130.

19. Панасюк О.В. Закономерности становления и развития основных критериев административной ответственности. Право и Закон. 2019. № 4. С. 124-129.

20. Панасюк О.В. Проблемы квалификации административных проступков. Право и политика. 2018. № 4. С. 184–188.

21. Панасюк О.В. Особливості класифікації адміністративних проступків (деліктів). Верховенство Права. 2019. № 3. С. 231-235.

22. Панасюк О.В. Загальна характеристика обставин, що пом'якшують адміністративну відповідальність. Верховенство Права. 2018. № 1 (10) С. 196-200.

23. Панасюк О.В. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності. Верховенство Права. 2017. № 2 (4). С.189-193.

24. Панасюк О.В. Сучасні наукові погляди на систему адміністративних стягнень. Верховенство права. 2016. № 4. С. 189-193.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

25. Панасюк О.В. Актуальні питання обчислення строків накладення адміністративних стягнень. Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 8-9 липня 2016 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 98-101.

26. Панасюк О.В. Загальні актуальні питання правових досліджень, присвячених визначенню адміністративно-деліктних відносин. Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у ХХІ столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 20–21 жовтня 2017 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 89–92.

27. Панасюк О.В. Деякі особливості елементів складу адміністративного проступку. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 77–80.

28. Панасюк О.В. Категорія «джерело права» в аспекті дослідження науки адміністративно-деліктного права України. Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м.

Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67-69.

29. Панасюк О.В. Співвідношення заходів виховного впливу до особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознаками статі із заходами адміністративної відповідальності. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 листопада 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78–80.

30. Панасюк О.В. Деякі питання щодо змісту попередження як виду адміністративного стягнення. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 91-94.

31. Панасюк О.В. Щодо співвідношення правових дефініцій «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення». Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.

32. Панасюк О.В. До питання встановлення проблемних критеріїв класифікації адміністративних проступків (деліктів). Право як ефективний суспільний регулятор : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 45–47.

33. Панасюк О.В. Щодо визначення сутності та видів адміністративних стягнень. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

34. Панасюк О.В. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції,

м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56-59.

35. Панасюк О.В. Підстави адміністративної відповідальності в Україні. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 12-13 серпня 2016 р.) Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77-80.

### ABSTRACT

*Panasiuk O.V. Administrative delict law of Ukraine: theoretical issues of development and reform. – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The dissertation for the degree of Doctor of Law on a specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information. – Research Institute of Public Law, Kyiv. Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro 2021.

The dissertation is devoted to the definition of the essence of administrative delict law of Ukraine, its subject, system and sources, theoretical issues of development and reform and the development on this basis of the relevant scientific concept.

Administrative delict relations are characterized as an object of legal research, which are defined as public relations regulated by the norms of administrative delict law, arising in connection with the commission of an administrative offense. This is due to the objective need for the formation of administrative delict law.

The essence of administrative delict law, its subject, structure and place in the legal system of Ukraine are determined. Administrative delict law is defined as a sub-branch of administrative law, the subject of which is administrative delict relations, i.e. relations arising from the establishment (implementation) and

realization of administrative liability. In the system of administrative delict law there are general, special and procedural parts.

It is proposed to enshrine in the legislation the definition of administrative liability as a special type of legal liability, which consists in applying to persons who have committed administrative offenses (delict), administrative penalties (sanctions), which entail for these persons aggravating consequences of property, moral, personal or other nature and are imposed by authorized bodies or officials on the grounds and in the manner prescribed by administrative law.

The functions and principles of administrative liability are outlined; under the first it is offered to understand defined by the legislation, regulating administrative liability, external display, directions, forms of activity of the corresponding bodies or officials by means established in the current legislation, which is characterized by uniformity and purposefulness by means of which targeted influence is carried out on public relations, behaviour people, morals, legal awareness, culture and achieves the goal of administrative delict regulation (the purpose of administrative liability) by preventing offenses, punishing the perpetrators and the regeneration of violated as a result of administrative offenses rights and legitimate interests.

The basic principles of administrative liability include: the rule of law; legality; responsibility only for committing an illegal act; validity, i.e. liability only in the presence of the bases determined by normative acts accordingly; inevitability of liability; individualization of liability; humanism; openness and transparency; presumption of innocence; flexibility and efficiency.

The system of sources of administrative delict law is outlined, which includes: the Constitution of Ukraine, legislative acts (laws of Ukraine, codes) and bylaws (acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, and local governments).

It is concluded that an administrative delict is a specific type of administrative offense, as the latter must be considered any violation of administrative law, while an administrative delict is an illegal act for which the law

provides for the imposition of an administrative penalty. It is substantiated that the act is the main component of the content of the administrative delict. There are three main legislative features of the act, which characterize it as an administrative delict: illegality, guilt and administrative punishment. It is emphasized that in the theory of administrative delict law, in addition to these three signs of administrative delict, there is also social harm. It is emphasized that the actual basis of administrative liability is the presence of these four features.

The composition of the administrative delict as a legal basis for administrative liability is characterized. It is established that the legal structure of a delict is a set of elements provided by legal norms, in the presence of which a certain illegal act can be qualified as an administrative delict. This set of features contains four integral components: the object, the objective side, the subject and the subjective side.

The peculiarities of classification and qualification of administrative delicts are established. It is argued that the purpose of their classification is a fundamental understanding of the structure of illegal acts that have the characteristics of an administrative offense and for which the law provides administrative liability. It is proposed to define the qualification of administrative delict as an analysis and procedural consolidation of the identity of legally significant signs of encroachment on the signs of delict provided by administrative law. It is emphasized that the committed administrative delict is the initial criterion of the process of knowing the legal nature of the specified illegal behaviour, and the essence, expressed in the applied norm, is a prerequisite for the interpretation of the committed act.

It is substantiated that the awareness of the legal nature of administrative delict should be carried out in parallel with the establishment of similar features of other types of offenses, because the synthesizing principle in this area is to force the subject of illegal behaviour to take responsibility for their actions. Despite the presence of common features inherent in any type of offense, an administrative delict, generally, has fundamental differences. It is noted that the most important

and contradictory is the ratio of criminal law and administrative law qualifications. The criteria for distinguishing administrative delicts from crimes, which are specific objective and subjective features of the act, are highlighted and substantiated.

The complexity and versatility of administrative liability as a category of administrative delict law, which requires in-depth study and research, is emphasized. The scientific approaches to the understanding of administrative liability are generalized, which made it possible to distinguish its characteristic features.

It was found that an administrative penalty is a measure of liability, fixed in the sanction of the violated administrative delict norm, which is applied by the subjects of jurisdiction in the administrative order to the delinquent.

The ratio of administrative penalties and other legal sanctions – property, administrative and economic, financial and legal, disciplinary and criminal.

The general rules for imposing of administrative penalties and their repayment are outlined. The importance of implementing the principles of legality and individualization of responsibility in these rules is emphasized. The circumstances that the subject of jurisdiction must take into account when choosing a specific recovery measure are described.

The concept of proceedings in cases of administrative offenses is defined, which is proposed to mean a clearly defined sequence of procedural actions carried out by authorized entities on the grounds and in the manner prescribed by law, in order to timely, comprehensive, complete and objective clarification, the circumstances of each case, its resolution in strict accordance with the law, ensuring the implementation of the decision.

The system and competence of the subjects of administrative jurisdiction and the peculiarities of their development are outlined. It is proposed to regulate in the Code of Administrative Offenses the powers of local state administrations as an entity authorized to consider cases of administrative offenses, as well as to review the competence of regulatory authorities to introduce clear specialization to ensure

comprehensive and objective resolution of cases of administrative delict.

Problematic issues of initiating a case of administrative delict, its consideration and resolution are revealed. It is proposed at the legislative level to consolidate the grounds for initiating proceedings in cases of administrative offenses, to consolidate the form and content of the complaint in cases of administrative offenses, etc.

Peculiarities of execution of rulings in cases of administrative delicts are established. It is proposed to understand the implementation of such a rulings as a specific stage of the procedural activity of authorized entities, which is regulated by administrative law and aimed at ensuring the implementation of the principles of administrative liability by applying administrative penalties to the person who committed an administrative delict. The factors influencing the timely execution of rulings in the case of an administrative offense have been identified.

It is emphasized that the basic categories of administrative delict law, in particular the concepts, tasks, functions and principles of administrative liability in the sources of administrative delict law are not systematically enshrined, but are contained in some of its rules, as well as defined in numerous scientific papers. In this regard, it is proposed to enshrine the concepts, tasks, functions and principles of administrative liability in the new Code of Ukraine on Administrative Offenses.

It is argued that the formation of new theoretical foundations of the institution of administrative liability should begin with clarifying the definition of administrative delict as its actual basis. It is proved that the genesis of the complex of delict relations takes place in conditions of uncertainty of its nature, sectoral and institutional affiliation, in view of this it is proposed to introduce liability of legal entities for delicts in public administration as a kind of administrative liability.

Ways to reform the procedures for implementing administrative liability have been identified. To this end, a number of proposals have been formulated for a number of current laws, primarily the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

In the process of preparation and adoption of a new Code on Administrative



Offenses, it is proposed to develop a mechanism aimed at full codification and concentration of all, without exception, the rules governing administrative liability, namely in this Code, which will facilitate consistent codification of legislation on administrative offenses. It is proposed for the current Code of Ukraine on Administrative Offenses to enshrine the delicts committed by officials of public administration during the exercise of their powers, given the inherent administrative nature of these delicts. The necessity to transfer a number of administrative delicts, which today border on crimes and constitute a sufficient public danger for their criminalization, to the category of criminal offenses is substantiated.

**Keywords:** *administrative delict law, administrative delict relations, subject, administrative liability, functions, principles, sources, administrative delict, composition of administrative delict, administrative penalty, administrative procedure, development and reform.*

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	20
Розділ 1. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН .....	33
1.1. Адміністративно-деліктні відносини як об’єкт правового дослідження..	33
1.2. Сутність адміністративно-деліктного права, його предмет, структура та місце у правовій системі України.....	55
1.3. Поняття адміністративної відповідальності, закономірності становлення та розвитку її основоположних категорій.....	72
1.4. Функції та принципи адміністративної відповідальності .....	90
1.5. Джерела адміністративно-деліктного права та їх розвиток.....	110
Висновки до розділу 1 .....	130
Розділ 2. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК (ДЕЛІКТ) ЯК ПІДСТАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ .....	135
2.1. Поняття та ознаки адміністративного проступку .....	135
2.2. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності .....	153
2.3. Особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків	177
2.4. Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень.....	191
Висновки до розділу 2.....	207
Розділ 3. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ .....	210
3.1. Поняття та види заходів адміністративної відповідальності.....	210
3.2. Мета та система адміністративних стягнень .....	226
3.3. Співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій ..	255
3.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення.....	278
Висновки до розділу 3.....	300

Розділ 4. ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ .....	305
4.1. Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні проступки .....	303
4.2. Система і компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх розвиток.....	329
4.3. Проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення.....	345
4.4. Особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки .....	362
Висновки до розділу 4 .....	378
Розділ 5. НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ .....	382
5.1. Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права ...	382
5.2. Оновлення поглядів на підстави та зміст адміністративної відповідальності .....	403
5.3. Шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності .....	422
5.4. Перспективи розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки .....	439
Висновки до розділу 5 .....	457
ВИСНОВКИ.....	462
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	472
ДОДАТКИ.....	525

## ВСТУП

**Обґрунтування теми дослідження.** Докорінні зміни, що відбулися в Україні за останні десятиліття, суттєво вплинули на розвиток всієї правової системи, включаючи адміністративне право, обумовивши нагальну необхідність в оновленні його фундаментальних інститутів. У процесі розробки нової доктрини адміністративного права одним із найбільш актуальних питань є визначення його предмета та формування його нової системи, яка б ґрунтувалась на об'єднанні адміністративно-правових норм у відносно самостійні підгалузі. Однією з таких підгалузей є адміністративно-деліктне право, у яке трансформувався традиційний інститут адміністративної відповідальності. Хоча процес такої трансформації є загальновизнаним, досі на належному рівні не напрацьовано завершеної концепцію адміністративно-деліктного права, не визначено його методологічні засади, а також перспективи подальшого розвитку та реформування.

Інститут адміністративної відповідальності досі ґрунтується на законодавстві, прийнятому ще за часів існування іншої держави із пануванням зовсім іншої правової ідеології. Чинний КУпАП змістовно не відповідає сучасному рівню суспільного розвитку, відзначається багатьма недоліками концептуального характеру: не виконує функцію єдиного кодифікованого акта, який має регулювати адміністративну відповідальність, встановлює відповідальність за неактуальні діяння, передбачає застосування заходів впливу, які за своїм характером є кримінально-правовими, все частіше передбачає судовий порядок реалізації адміністративної відповідальності, хоча саме адміністративна процедура є її головною системоутворюючою ознакою, тощо. Зазначеним обумовлено необхідність докорінного реформування адміністративно-деліктного права, головним завданням якого є розробка і прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки.

У зв'язку з цим до першочергових завдань адміністративно-правової науки належить трансформування концепції адміністративної відповідальності в теорію адміністративно-деліктного права, для чого необхідно переглянути його основоположні категорії: поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності, оновити погляди на її підстави та зміст, визначити шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності та перспективи розробки й прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Питання адміністративної відповідальності були предметом досліджень багатьох як зарубіжних, так і вітчизняних вчених, зокрема В. Авер'янова, О. Андрійко, Н. Армаш, К. Афанасьєва, О. Бандурки, О. Банчука, В. Бевзенка, О. Безпалової, А. Берлача, Ю. Битяка, Л. Білої-Тіунової, А. Васильєва, В. Галуцька, В. Гаращука, Ю. Гаруста, Є. Гетьмана, І. Голосніченка, І. Гриценка, С. Гусарова, О. Джафарової, П. Діхтієвського, Є. Додіна, О. Дрозда, О. Правоторової, Д. Журавльова, Т. Кагановської, Р. Калюжного, С. Ківалова, І. Коліушка, Н. Коваленко, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Комзюка, О. Константого, С. Кузніченка, О. Кузьменко, С. Короеда, А. Куліша, Т. Кравцової, В. Курила, Є. Курінного, Є. Легези, Ю. Легези, М. Лошицького, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, А. Малька, А. Манжули, Р. Мельника, О. Миколенка, Т. Мінки, О. Музичука, В. Настюка, О. Остапенка, Д. Приймаченка, О. Проневича, О. Салманової, А. Селіванова, І. Сквірського, М. Смоковича, А. Собакаря, В. Сокурєнка, С. Стеценка, Н. Христинченко, К. Чаплинського, К. Чижмаря, С. Шатрави, В. Шкарупи, О. Юніна, Х. Ярмакі та ін. Проте, незважаючи на значну кількість праць із зазначеної проблематики, комплексне дослідження адміністративно-деліктного права, його методологічних засад, предмета, структури та місця у правовій системі України досі не здійснювалося.

Відтак, потреба приведення правових засад та практики реалізації адміністративної відповідальності до міжнародних стандартів, необхідність переосмислення її концептуальних положень, недосконалість правового

регулювання у цій сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження теоретичних питань розвитку та реформування адміністративно-деліктного права України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014-2018 рр., затверджених постановою Президії Національної академії наук України від 20 грудня 2013 р., Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2016-2020 роки (постанова загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р.), а також плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і задачі дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є визначення на основі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел сутності адміністративно-деліктного права України, його предмета, системи та джерел, теоретичних питань розвитку й реформування та вироблення на цій основі відповідної наукової концепції.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- охарактеризувати адміністративно-деліктні відносини як об'єкт правового дослідження;
- розкрити сутність адміністративно-деліктного права, його предмет, структуру та місце у правовій системі України;
- визначити поняття адміністративної відповідальності, закономірності становлення та розвитку її основоположних категорій;

- окреслити функції та принципи адміністративної відповідальності;
- здійснити характеристику джерел адміністративно-деліктного права та встановити особливості їх розвитку;
- визначити поняття та ознаки адміністративного проступку;
- надати характеристику складу адміністративного проступку як юридичної підстави адміністративної відповідальності;
- встановити особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків;
- виділити і обґрунтувати критерії відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень;
- визначити поняття та види заходів адміністративної відповідальності;
- розкрити мету та систему адміністративних стягнень;
- встановити співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій;
- охарактеризувати загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення;
- здійснити загальну характеристику провадження у справах про адміністративні проступки
- окреслити систему і компетенцію суб'єктів адміністративної юрисдикції та особливості їх розвитку;
- розкрити проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення;
- встановити особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки;
- обґрунтувати напрями перегляду основоположних категорій адміністративно-деліктного права;
- сформулювати можливості оновлення поглядів на підстави та зміст адміністративної відповідальності;
- визначити шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності;

- окреслити й обґрунтувати перспективи розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

*Об'єктом дослідження* є правовідносини, що виникають з приводу нормативного визначення підстав і змісту та практичної реалізації заходів адміністративної відповідальності в Україні.

*Предмет дослідження* становлять теоретичні питання розвитку та реформування адміністративно-деліктного права України.

**Методи дослідження.** Відповідно до поставлених мети і завдань дослідження у дисертації використано сукупність загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів та прийомів наукового пізнання. Методологічною основою дослідження став діалектичний метод, використання якого дозволило скласти цілісну систему уявлень про закономірності формування та перспективи розвитку адміністративно-деліктного права України. Логіко-семантичний метод використано для поглиблення понятійного апарату (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 3.1, Розділ 5). Використання структурного та функціонального методів дозволило визначити місце адміністративно-деліктного права у правовій системі України, особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків, відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень, співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій (підрозділи 1.2, 2.3, 2.4, 3.3). Компаративний і формально-юридичний методи, методи системного аналізу та правничої герменевтики використано під час аналізу положень Конституції України, законів України, підзаконних правових актів, які є джерелами адміністративно-деліктного права України (розділи 1-4). Метод класифікації та структурно-функціональний метод було використано для визначення системи функцій, принципів адміністративної відповідальності, джерел адміністративно-деліктного права, адміністративних проступків та адміністративних стягнень (підрозділи 1.4, 1.5, 2.3, 3.2). Порівняльно-правовий метод використано з метою узагальнення зарубіжного досвіду регулювання адміністративної відповідальності, а методи



моделювання дозволили визначити можливості його впровадження в Україні та напрями реформування адміністративно-деліктного права України (підрозділи 5.1, 5.2, 5.3, 5.4).

*Науково-теоретичне підґрунтя* для виконання дисертації склали праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії права, адміністративного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, які є джерелами адміністративно-деліктного права України. Використано також низку законопроектів та законодавство окремих зарубіжних країн. *Емпіричну базу дослідження* становлять узагальнення практичної діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, політико-правова публіцистика, статистичні матеріали, довідкові видання.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням теоретичних питань розвитку та реформування адміністративно-деліктного права України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*вперше:*

- обґрунтовано, що усвідомлення юридичної природи адміністративного проступку необхідно здійснювати паралельно із встановленням аналогічних ознак інших видів правопорушень; виділено критерії відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень – конституційно-правових, цивільно-правових, господарсько-правових, фінансово-правових, дисциплінарних, кримінальних, якими є конкретні об'єктивні та суб'єктивні ознаки діяння;

- встановлено співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій – майнових, адміністративно-господарських, фінансово-правових, дисциплінарних та кримінальних, виділено елементи їх схожості та

відмінності, зокрема у найменуваннях, підставах та меті застосування, суворості, правових наслідках тощо;

- на підставі аналізу проблемних питань порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення запропоновано на законодавчому рівні закріпити приводи порушення провадження у справах про адміністративні проступки; покращити форму протоколу про адміністративне правопорушення, яка б дозволяла належним чином описати об'єктивну сторону правопорушення, зазначати іншу необхідну інформацію; деталізувати повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції на стадії розгляду справи та винесення постанови; наділити суб'єктів юрисдикції повноваженнями направляти, в разі необхідності, відповідному органу доручення для вчинення необхідних у справі дій; передбачити в КУпАП можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення для отримання відповіді на доручення або вчинення інших процедурних дій; закріпити форму та зміст скарги у справах про адміністративні правопорушення тощо;

- визначено чинники впливу на своєчасне та повне виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, до яких віднесено: відсутність інформації про постійне місце проживання особи; низьку платоспроможність громадян, тобто відсутність коштів для сплати штрафу; хворобу особи, що притягається до адміністративної відповідальності; необхідність влаштування на роботу; невідоме місце знаходження майна особи, що вчинила адміністративне правопорушення; складні сімейні обставини; низький рівень законослухняності та правової культури тощо;

- запропоновано шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності, для чого сформульовано й обґрунтовано низку пропозицій та рекомендацій, зокрема: закріпити в КУпАП засади, на яких має ґрунтуватись розгляд справ про адміністративні правопорушення; встановити в КУпАП види приводів порушення справи про адміністративний проступок; доповнити КУпАП нормою, яка закріпить види підвідомчості та

правила її застосування; привести у відповідність норми КУпАП та положення п. 17 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо юрисдикційних повноважень цих адміністрацій; деталізувати в нормах КУпАП процедурний статус потерпілого, захисника, перекладача та експерта; врегулювати питання щодо зловживання правом учасниками адміністративного провадження; закріпити в КУпАП поняття належності та допустимості доказів; переглянути форму протоколу про адміністративне правопорушення; визначити момент вручення постанови про адміністративне правопорушення; переглянути строки адміністративного затримання; закріпити форму та зміст супровідного листа про передачу справи; деталізувати стадію розгляду справи, визначивши початок розгляду та процедурні дії, які необхідно вчинити на даній стадії; закріпити положення про зупинення провадження у справі по адміністративне правопорушення; збільшити строки перегляду справи; визначити в КУпАП форму скарги та вимоги до неї; обладнати спеціальні приміщення для зберігання вилучених предметів та для утримання осіб, щодо яких застосовано адміністративний арешт; закріпити в КУпАП порядок виконання постанови про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та включити відповідне положення до Закону України «Про державну службу» стосовно окремих категорій державних службовців; запровадити інститут перегляду постанови у зв'язку з нововиявленими обставинами;

*удосконалено:*

- визначення сутності адміністративно-деліктного права, його предмета, структури та місця у правовій системі України; це право розуміється як підгалузь адміністративного права, предметом якого є адміністративно-деліктні відносини, тобто відносини, що виникають з приводу встановлення (запровадження) та реалізації адміністративної відповідальності;

- розуміння сутності адміністративної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні до осіб, які

вчинили адміністративні правопорушення (проступки), адміністративних стягнень (санкцій), що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права, визначення якого запропоновано закріпити в КУпАП;

- характеристику джерел адміністративного-деліктного права, до яких віднесено: Конституцію України, законодавчі акти (закони України, кодекси) та підзаконні акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування);

- класифікацію складів адміністративних проступків як юридичної підстави адміністративної відповідальності, які прийнято поділяти залежно від багатьох критеріїв, проте для здійснення кодифікації законодавства про адміністративні проступки найбільш придатним є їх поділ за об'єктами посягання, тобто сферами, в яких вони вчиняються;

- розуміння характерних ознак адміністративної відповідальності, сутності та видів її заходів, зв'язку адміністративної відповідальності із заходами виховного впливу, спрямованими на проходження програми для особи, що вчинила домашнє насильство чи насильство за ознаками статі, скасування адміністративного акта, заходами із зупинення дії, анулювання ліцензії на здійснення господарської діяльності тощо;

- характеристику загальних правил накладення адміністративних стягнень та їх погашення, обставин, які має врахувати суб'єкт юрисдикції під час обрання конкретного заходу стягнення, якими є: по-перше, характер учиненого правопорушення (суспільні відносини, на які посягає делікт, дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб учинення делікту тощо); по-друге, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; по-третє, кваліфікуючі обставини: повторне вчинення делікту, вчинення

проступку певною особою чи групою осіб тощо;

- окреслення системи і компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції та особливостей їх розвитку, завдяки чому запропоновано урегулювати в КУпАП повноваження місцевих державних адміністрацій як суб'єкта, що має повноваження щодо розгляду справ про адміністративні проступки, а також переглянути компетенцію контролюючих органів з метою впровадження чіткої спеціалізації, що забезпечить всебічність та об'єктивність вирішення справ про адміністративні проступки;

- обґрунтування позиції, що формування нових теоретичних засад адміністративної відповідальності необхідно розпочинати з уточнення дефініції адміністративного проступку як її фактичної підстави через некоректність законодавчого ототожнення поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок», адже перше за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок;

*набули подальшого розвитку:*

- характеристика адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження, які визначено як урегульовані нормами адміністративно-деліктного права суспільні відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення;

- розуміння функцій адміністративної відповідальності, які запропоновано розуміти як визначені законодавством, що регулює адміністративну відповідальність, зовнішні прояв, напрямки, форми діяльності відповідних органів чи посадових осіб за допомогою встановлених в чинному законодавстві засобів, що характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру та досягається мета адміністративно-деліктного правового регулювання (мета адміністративної відповідальності) шляхом запобігання правопорушенням, покарання винних осіб, що їх вчинили, та відновлення порушених внаслідок вчинення адміністративних правопорушень прав і

законних інтересів;

- окреслення видів принципів адміністративної відповідальності, до яких віднесено: верховенство права; законність; відповідальність лише за вчинення протиправного діяння; обґрунтованість, тобто відповідальність лише за наявності відповідно визначених нормативно-правовими актами підстав; невідворотність відповідальності; індивідуалізацію відповідальності; гуманізм; відкритість та прозорість; презумпцію невинуватості; гнучкість та оперативність;

- розуміння сутності адміністративного проступку як різновиду адміністративного правопорушення, оскільки останнім необхідно вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення;

- визначення особливостей класифікації та кваліфікації адміністративних проступків; наголошено, що об'єднання цих проступків у спеціальні класифікаційні групи слугує встановленню їхньої специфіки та визначенню властивих виключно цим деліктам особливостей; кваліфікацію адміністративних проступків запропоновано розуміти як аналіз і процедурне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративно-деліктним законом;

- розуміння сутності адміністративного стягнення як міри відповідальності, зафіксованої в санкції порушеної адміністративно-деліктної норми, що застосовується суб'єктами юрисдикції в адміністративному порядку до делінквента, а також виховного впливу адміністративного стягнення та його каральної мети, яка поряд з вихованням порушника спонукає його до законослухняної поведінки;

- визначення поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, під яким запропоновано розуміти чітко визначену послідовність процедурних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами з метою своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного

з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови;

- висновок, що основоположні категорії адміністративно-деліктного права, зокрема поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності в джерелах адміністративно-деліктного права системно не визначено, проте розкриваються в окремих його нормах, а також у численних наукових працях, у зв'язку з чим запропоновано закріпити поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності у новому Кодексі України про адміністративні проступки;

- наукові підходи до розуміння необхідності якнайшвидшої підготовки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, у якому насамперед має бути сконцентровано всі без винятку норми, що регулюють адміністративну відповідальність, а також враховано наведені вище пропозиції щодо уточнення її підстав, змісту та процедур.

**Практичне значення отриманих результатів.** Результати дослідження становлять науково-теоретичний і практичний інтерес, зокрема висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані у:

- науково-дослідній діяльності – для подальшої розробки теоретичних питань адміністративно-деліктного права України (акт впровадження у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України від 12.08.2020 р.);

- правотворчості – для удосконалення чинних та розробки нових нормативно-правових актів, які є джерелами адміністративно-деліктного права України;

- правозастосуванні – з метою покращення практичної діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції (акт впровадження у практичну діяльність підрозділів превентивної діяльності Головного управління Національної поліції в Сумській області від 01.09.2020 р.);

- освітньому процесі – при підготовці підручників і навчальних посібників та проведенні занять з дисциплін «Адміністративне право» та

«Адміністративна відповідальність» (акт впровадження в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 04.09.2020).

**Апробація матеріалів дисертації.** Результати дослідження, його основні положення і висновки було оприлюднено на таких науково-практичних конференціях, семінарах, «круглих столах»: Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування (м. Київ, 8-9 липня 2016 р.); Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті (м. Львів, 20-21 жовтня 2017 р.); Теорія і практика сучасної юриспруденції (м. Київ, 7-8 грудня 2018 р.); Юридична наука: виклики і сьогодення (м. Одеса, 8-9 червня 2018 р.); Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє (м. Харків, 1-2 листопада 2019 р.); Актуальні проблеми реформування системи законодавства України (м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 р.); Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин (м. Дніпро, 6-7 березня 2020 р.); Право як ефективний суспільний регулятор (м. Львів, 14-15 лютого 2020 р.); Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності (м. Харків, 15-16 березня 2019 року); Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права (м. Львів, 15-16 березня 2019 р.); Актуальні питання правової теорії та юридичної практики (м. Одеса, Україна, 12-13 серпня 2016 р.).

**Структура та обсяг роботи.** Дисертація складається із основної частини (вступу, п'яти розділів, які містять двадцять один підрозділ, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 535 сторінок, з яких основного тексту 452 сторінки. Список використаних джерел налічує 521 найменування і займає 53 сторінки. Додатки займають 11 сторінок.



## Розділ 1

# МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН

### 1.1. Адміністративно-деліктні відносини як об'єкт правового дослідження

На сучасному етапі наукового розвитку суспільства висувають нові, вищі вимоги до творчого потенціалу фахівців. Це передбачає володіння новітніми науковими методами, вміння орієнтуватися у великій кількості наукової інформації, вміння знаходити найраціональніші організаційні рішення. Спеціалісти різних напрямів підготовки постійно зіштовхуються з необхідністю вирішення завдань, які вимагають, поряд з фаховою кваліфікацією, знання методів опрацювання результатів спостережень та оптимізації процесів дослідження. Тому сучасний фахівець в галузі права повинен мати глибоку професійну підготовку й певний обсяг знань у галузі наукових досліджень, зокрема, методологічних засад наукової праці, уміння збирати та опрацьовувати інформацію, розробляти програми наукових досліджень, аналізувати одержані результати та оформляти їх у вигляді наукового звіту [292, с. 4].

Теоретичне правове дослідження завершується розробленням теорії, що проходить у своєму розвитку різні стадії – від якісного пояснення процесів до їх формалізації – і може бути представлена у вигляді правил. Загальними актуальними завданнями теоретичних правових досліджень є:

- узагальнення результатів досліджень шляхом обробки та інтерпретації дослідних даних, виявлення загальних закономірностей;
- без повторення всього дослідження поширення його результатів на низку подібних об'єктів;
- підвищення надійності експериментального дослідження об'єкта [68,

с. 44].

Завдання правового дослідження розглядаються як основні етапи наукового дослідження. Вони підпорядковуються основній меті і спрямовані на послідовне її досягнення. Завдання правових досліджень визначають для того, щоб більш конкретно реалізувати їх мету. Загальними завданнями наукових досліджень, як правило, є:

– вирішення теоретичних питань, пов'язаних з проблемою дослідження (введення до наукового обігу нових понять, розкриття їх сутності і змісту; розроблення нових критеріїв і показників; розроблення принципів, умов і факторів застосування окремих методик і методів);

– виявлення, уточнення, поглиблення, методологічне обґрунтування суттєвості, природи, структури об'єкта, що вивчається; виявлення тенденцій і закономірностей процесів; аналіз реального стану предмета дослідження, динаміки, внутрішніх протиріч розвитку;

– виявлення шляхів та засобів удосконалення явища, процесу, що досліджується (практичні аспекти роботи); обґрунтування системи заходів, необхідних для вирішення прикладних завдань;

– експериментальна перевірка розроблених пропозицій щодо розв'язання проблеми, підготовка методичних рекомендацій для їх використання на практиці [68, с. 7; 415, с. 14-15].

У нашому випадку вирішуються типові завдання із: ідентифікації (опису) – опис причинних зв'язків між вхідними, змінними і вихідними характеристиками різноманітних процесів; оптимізації – знаходження оптимального співвідношення вхідних змінних для забезпечення заданих вимог до процесу; пошуку – знаходження найбільш ефективного шляху, що веде до задоволення вимог, які виникають; здійснення фундаментальних досліджень – спрямоване на розв'язання задач, які дозволяють відкрити нові явища і закономірності під час проведення досліджуваних процесів [68, с. 16-17].

Вироблення доктрини розвитку галузі чи підгалузі права, а тим більше

нової доктрини – це завдання науковців, усіх, хто займається проблематикою адміністративного права.

Перш ніж перейти до розгляду адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження, як уявляється, необхідно зупинитися на завданнях та напрямках адміністративно-правових досліджень.

Перспективи розвитку адміністративно-правової науки, як і галузі адміністративного права, пов'язані із тими завданнями, що ставить перед собою наука, методами, за допомогою яких вони мають вирішуватися. У цілому, в узагальненому вигляді завдання науки адміністративного права, як і науки про право, зводяться насамперед до пізнання закономірностей розвитку публічно-правових явищ, визначення місця і ролі адміністративного права та адміністративно-правових відносин у системі права і законодавства України, дослідження адміністративно-правових інститутів з метою визначення меж взаємодії публічного і приватного інтересів для вироблення шляхів їх узгодження, з'ясування ролі і значення публічно-правових і, зокрема, адміністративно-правових відносин у становленні й розвитку громадянського суспільства, вдосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання з метою ефективного впливу на розвиток державних і суспільних інститутів [353, с. 169].

Завдання концептуального реформування адміністративно-правової галузі (її внутрішньої організації) саме і пов'язане з вибором конкретних напрямів розвитку теорії сучасного адміністративного права, розробкою наукової доктрини його розвитку, доктрини удосконалення адміністративно-деліктних відносин, сукупності теоретичних ідей і поглядів, цілей, завдань, принципів. До основних напрямів адміністративно-правових наукових досліджень нині належать: теорія і практика удосконалення публічного управління; правове регулювання публічного управління у сфері господарювання; організаційно-правове забезпечення науково-технічного розвитку країни; розробка ключових інститутів адміністративного права на основі оновлення національної адміністративно-правової доктрини;

поглиблення теоретичних і науково-практичних засад реформування публічного управління, становлення інституту публічної адміністрації; адміністративно-правове регулювання відносин між органами публічної адміністрації та громадянами; адміністративно-правове регулювання державної служби та реформування правоохоронних органів; концептуальні засади реформування інституту адміністративної відповідальності тощо [204, с. 166-167].

Характеризуючи адміністративну деліктність як соціально-правове явище, варто звернутись до офіційних статистичних даних щодо вчинення адміністративних деліктів в Україні.

Статистичне спостереження за адміністративними правопорушеннями та відповідною сферою правосуддя в Україні здійснюється кількома органами публічної влади у межах їх власної сфери діяльності. Проте вся робота підрозділів цих органів, на які покладено функції зі здійснення статистичного спостереження, не підпадає під дію нормативних приписів Закону України «Про державну статистику», хоча і згадується у інших вузькопрофільних нормативно-правових документах. Тобто, поглиблено та широко статистична діяльність врегульована вказаним спеціальним законом тільки для єдиного органу державної влади – Державної служби статистики України [486, с. 11].

Згідно з останнім звітом Державної служби статистики України у 2018 році щодо притягнення до адміністративної відповідальності було зафіксовано такі дані [127]:

- кількість справ, які надійшли за звітний період, – 4 005 057;
- кількість розглянутих – 3 860 840;
- накладено адміністративних стягнень – на 3 577 025 осіб.

Зазначені статистичні показники відображають об'єктивну необхідність протидії адміністративній деліктності в Україні.

Високий рівень адміністративної деліктності в Україні сьогодні свідчить також про невиконання державою одного з її важливих завдань.

Занепокоєння викликає і сучасний стан правового регулювання та реалізації адміністративно-деліктних відносин. До проблемних питань, які ускладнюють застосування адміністративної відповідальності, відносять відсутність єдиної державної стратегії попередження адміністративної деліктності в Україні, численні прогалини і колізії та розпорошеність і застарілість законодавства тощо. Зазначене обтяжує можливість превенції адміністративних правопорушень та покарання й виховання правопорушника. Питання правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні вимагає авторського бачення особливостей теоретичних і практичних проблем їх реалізації, дозволить напрацювати якісно нові механізми правового регулювання та, в подальшому, допоможе знизити рівень адміністративної деліктності [490, с. 1, 2].

Питанню дослідження адміністративно-деліктних відносин було присвячено праці таких вчених як: І.В. Гарда, А.С. Васильєв, О.Т. Зима, Я.І. Кінаш, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.С. Літошенко, Д.М. Лук'янець, В.М. Марчук, В.О. Продаєвич, І.О. Сквірський, І.О. Федоров, Ю.С. Шемшученко, Є.В. Шульга та ін. Однак дослідження, що об'єднувало би характеристику адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження, в юридичній літературі сьогодні відсутнє.

Д.М. Лук'янець у своїх працях, розмірковуючи над місцем адміністративно-деліктних відносин у системі права, доходить висновку, що це певні суспільні відносини одного роду, проте ставить під сумнів можливість встановлення їх однорідності, незважаючи на найпоширенішу думку вчених про те, що основним критерієм поділу права на галузі є предмет і метод правового регулювання [257, с. 89]. Він наголошує, що досить сумнівним є твердження розглядати адміністративно-деліктні відносини та відповідно адміністративну відповідальність, як «молодшу» сестру кримінальної відповідальності. Схожість загальних рис цих явищ є поверхневою (в моменті карального елемента), адже в адміністративній відповідальності покарання не є самоціллю. Примус стоїть в основі

відповідного впливу, який дає змогу державі набувати певних можливостей для збільшення гнучкості та демократичності управління [257, с. 60, 61].

І.О. Сквірський, досліджуючи генезис виправних робіт як вид адміністративного стягнення, акцентує увагу на відсутності повної узгодженості чинного законодавства з реаліями, що потрібні для регулювання адміністративно-деліктних відносин в нашій державі [419, с. 5]. Він відзначає, що адміністративно-деліктні відносини постійно потребують удосконалення форм правових важелів, тобто, сталого оновлення розуміння та сприйняття права як регулятора даних відносин [420, с. 51].

І.В. Гарда робить висновок, що адміністративна відповідальність є управлінською відповідальністю, тобто держава за допомогою встановлення різних норм, правил тощо (засоби управління) здійснює управління суспільними відносинами. Порушення відповідних механізмів управління трактується як правопорушення і тягне накладення відповідних санкцій на винних осіб з метою стягнення та попередження вчинення у подальшому таких проступків (індивідуальна та загальна превенція) [92, с. 20]. Результати законотворчого процесу повинні реально відображати потреби регулювання відносин суспільства і держави, включаючи питання забезпечення індивідуалізації стягнення, обґрунтованості й справедливості адміністративної відповідальності [92, с. 160].

О.Т. Зима, аналізуючи питання адміністративної відповідальності юридичних осіб, наголошує на схожості ознак адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб, особливо у виникненні негативних фінансових або організаційних наслідків при накладанні відповідних адміністративних стягнень [157, с. 52]. Він вважає, що юридичні особи є повноцінними, самостійними учасниками суспільного життя держави як певне колективне утворення та повинні займати в адміністративно-деліктних відносинах своє чинне місце, як окрема правова інституція [157, с. 3].

В.К. Колпаков відзначає суттєву відмінність правових засобів, які

використовуються у межах адміністративної відповідальності, від регулятивних засобів, властивих адміністративному праву та майже всім іншим його інститутам. Якщо взяти, для прикладу, державну службу та адміністративну відповідальність, то вони є абсолютно різними правовими інститутами, де для адміністративної відповідальності, особливо у адміністративно-деліктних відносинах, характерним є переважне значення саме заборонних норм [202, с. 74].

Визначення місця адміністративної відповідальності у системі права (як інституту чи підгалузі адміністративного права чи окремої галузі) В.К. Колпаков проводить через дослідження її основних компонентів:

- предмет правового регулювання;
- метод правового регулювання;
- нормативна база [202, с. 76].

На цій основі ним встановлено, що до предмета адміністративного права належать суспільні відносини, які стосуються здійснення публічною адміністрацією своїх функцій владно-організуючого спрямування, що їх регулюють. Для визначення предмета регулювання адміністративно-деліктного права як галузевої інституції була застосована концепція відмежування між собою норм і відносин на регулятивні (ті, що надають суб'єктам права та обов'язки з метою організації нормалізації суспільних відносин) й охоронні (ті, що визначають правові наслідки правопорушень). Саме охоронні норми та відповідні відносини у працях вчених отримали назву «адміністративно-деліктне право» та «адміністративно-деліктні відносини» відповідно. Адміністративна відповідальність є потребою держави адекватно реагувати на проступки, як один із видів неправомірної поведінки.

Адміністративно-деліктні відносини породжують права та обов'язки, змістом яких є обов'язок правопорушника нести відповідальність, а уповноваженого суб'єкта юрисдикції – застосовувати до нього відповідні стягнення. Управлінські ж відносини – це відносини, пов'язані, насамперед, з

реалізацією організаційної, а не юрисдикційної компетенції. Виникнення адміністративно-деліктних відносин законодавець жорстко пов'язав лише з одним типом правових імперативів – вчиненням адміністративного правопорушення [202, с. 80].

Що стосується нормативної бази, то в своїх працях В.К. Колпаков зазначає, що лише частина норм, які містяться у джерелах адміністративно-деліктного права, належить до нього. Аналізуючи спірні аспекти формування адміністративно-деліктного права, він висловив думку, що розбіжності у теоретичних поглядах на генезис і зміст методу правового регулювання не мають принципового значення. Було підкреслено, що для адміністративно-деліктних відносин домінуючим засобом регулювання та впливу виступають саме заборони, які встановлюються законодавцем шляхом імперативного визначення неприйнятних для суспільства діянь і погрози застосування адміністративного стягнення у випадку їхнього вчинення. Цю обставину В.К. Колпаков визнає вагомим аргументом для відмежування адміністративно-деліктного права у самостійну підгалузь адміністративного права [202, с. 83]. Він вважає, що саме визнання адміністративно-деліктного права підгалуззю адміністративного права буде сприяти суттєвому розвитку науки адміністративного права загалом [202, с. 88].

Якщо звернутись до наукових надбань І.О. Федорова, то він вказує на те, що саме від характеру адміністративно-деліктних відносин залежить зміст та поняття адміністративної відповідальності в державі, яка, в свою чергу, визначає особливість форми, в тому числі кодифікації адміністративно-деліктного законодавства. Отже, характер адміністративно-деліктних відносин певною мірою напряду впливає на законотворчі процеси в державі і є одним з істотних чинників формування дієвої нормативно-правової бази [460, с. 20].

Я.І. Кінаш адміністративну відповідальність бачить як державний примус до виконання формалізованих правил поведінки суб'єктів, які містяться в нормах права, що є врегульованим правовідносинами, в яких



кожна зі сторін зобов'язана здійснити певні діяння та відповідати за свої вчинки перед іншою стороною, державою і суспільством [171, с. 27]. Він вважає, що найважливішим для адміністративної відповідальності є те, що права та обов'язки суб'єктів і об'єкти цих відносин, порядок застосування засобів впливу та їхній зміст закріплено в правових нормах, з відповідним ступенем деталізації, характерним для адміністративно-деліктних відносин [171, с. 30].

В.О. Продаєвич аналізує нормативну регламентацію адміністративно-правового примусу і зосереджує увагу на складнощах його реалізації на практиці. Зокрема, важко встановити ту межу між суспільними відносинами, де дії держави, тобто її втручання, шляхом застосування заходів адміністративно-правового примусу, буде корисним та обумовленим, а де воно буде завдавати шкоди та абсолютно безпідставно обмежувати права і свободи особи. Оскільки передусім превентивна діяльність, а не тільки покарання, є прерогативою бачення суспільства на реакцію правоохоронних органів на вже вчинені правопорушення, то важливою є мінімізація впливу держави на суспільні відносини заходами адміністративного попередження, але без шкідливого обмеження або навіть позбавлення правоохоронних органів засобів реального впливу на правопорушення [384, с. 37].

На думку Л.В. Ковалю, складні загальні відносини взаємозалежності влади та інших членів суспільства, що виявляються в певних актах поведінки, узгоджених з обов'язковими для всіх нормами, зводять людей в державні та адміністративні (управлінські) правові відносини. Наприклад, потреби майнових відносин, товарного обміну, опосередковані юридичними нормами, пов'язують людей в цивільні правовідносини. Схожий з цим сам факт вчинення проступку ставить того, хто його вчинив, в обумовлені правом відносини з державою та її уповноваженими, фактично самим суспільством, органами. Тобто, виникає юридичний зв'язок, змістом якого є права та обов'язки учасників даних відносин, їх можлива і належна поведінка. Юридична відповідальність, а саме пов'язане з нею фактичне несення

покараним (несприятливі наслідки вчиненого ним проступку), об'єктивно утворюють відповідні юридичні відносини, регламентовані правовою нормою, і взагалі оснований на ній. Звідси Л.В. Коваль робить висновок, що зрозуміти природу будь-якого виду оснований на праві відносин можна лише у зв'язку з аналізом ролі правової норми, юридичного факту і механізму їх взаємодії в утворенні та розвитку відповідних правових відносин. Самі по собі фактичні суспільні відносини не виконують регулятивної функції, тим паче функції охорони правопорядку, а отже, у рамках цих відносин не може існувати і відповідальність. Фактичні відносини не тотожні праву. Саме завдяки формуванню та застосуванню відповідних норм права в житті суспільства і починає утворюватися поняття відповідальності та правові відносини, в тому числі адміністративна деліктність як соціально-правове явище [173, с. 12].

Як в теоретичному, так і в практичному значенні адміністративна відповідальність не існує поза правовими відносинами. Це адміністративно-охоронні правові відносини, утворенні фактом проступку, перейшовши у відповідні деліктні відносини. За змістом вказані відносини є продуктом зв'язку прав та обов'язків взаємодіючих суб'єктів – держави (її компетентних органів) і правопорушника [173, с. 23].

Л.В. Коваль зазначає також про відсутність перспектив будь-яких зусиль відірвати від матеріальних правовідносин процесуальні та визнати самостійне існування останніх. Між адміністративно-правовими відносинами та адміністративно-правовою діяльністю склалася, по суті, така взаємозалежність. Матеріальні деліктні відносини реалізуються зазвичай через відповідні процесуальні відносини, які, в свою чергу, детермінуються матеріальними правовідносинами, у зв'язку з якими існують та розвиваються. Обидва співвідносяться одне до одного як об'єктивне і суб'єктивне явища [173, с. 156].

На фоні популярності в останні роки питання превенції адміністративних деліктів цікавим є той факт, що Л.В. Коваль у своїх

дослідженнях ще у 1979 році зазначає, що адміністративна відповідальність є вагомим важелем саме превенції адміністративної категорії правопорушень і для ефективності її існування потрібно проводити постійну роз'яснювальну роботу серед верств населення, більш схильних до антисоціальної поведінки. Він зазначає, що часто причиною проступку є саме відсутність відповідних знань правопорушника про встановлену адміністративну відповідальність [173, с. 70].

О.С. Літошенко, порівнюючи адміністративну та кримінальну відповідальність, вказує на факт їхньої до певної міри схожості, адже кожна з них є відповідальністю перед державою зі спільними ознаками – суспільна небезпека, караність, винність та протиправність. У той же час нормативні та фактичні підстави у них різні [250, с. 96]. Вона вважає, що через відмінність зазначених видів відповідальності здійснення заходів адміністративної відповідальності потрібно покласти виключно на спеціалізовані колегіальні органи державної виконавчої влади, які в змозі забезпечити оперативність розгляду справ про адміністративні правопорушення [250, с. 114]. На її думку, має право на існування ідея відмови від теоретичної побудови позитивної відповідальності, адже правильне самосприйняття і виконання своїх обов'язків перед суспільством, обумовлених необхідністю дотримання соціальної взаємодії, є правомірною поведінкою, яка перебуває поза мотивами вчинення правопорушення, в якій відсутня його об'єктивна сторона, а суб'єктивна – є мірилом належної поведінки. Сама наявність обов'язку щодо відповідності поведінки положенням закону в загальному розумінні не може співпадати з відповідальністю, тому що остання є не наслідком існування обов'язку, а наслідком виникнення деліктних відносин [250, с. 15].

Є.В. Шульга, досліджуючи адміністративно-деліктні відносини в Україні, розглядає їх як певну складну сукупність суспільних відносин між суб'єктами прав та юридичних обов'язків, які пов'язані із застосуванням заходів адміністративного примусу, де однією стороною завжди виступають

органи державної влади, та охоплюють всю сукупність правовідносин щодо заходів адміністративного примусу, застосовуваних державою, зокрема запобігання, припинення і покарання. При цьому досить слушно акцентовано увагу на питанні запобігання вчиненню адміністративних деліктів у боротьбі з ними. Автор дійшов висновку, що адміністративно-деліктні відносини є врегульованими нормами права та забезпечуваними державним примусом правомірними і неправомірними суспільними відносинами, що виникають в односторонньому порядку за ініціативою уповноваженого органу або посадової особи як реакція на порушення норми права, що передбачає адміністративну відповідальність [490, с. 10, 21].

Отже, в науці адміністративно-деліктні відносини частіш за все визначаються як урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення. Суб'єктами адміністративно-деліктних відносин є:

- особи, що притягаються до відповідальності за правопорушення;
- особи, що беруть участь з боку держави у провадженні в справах про адміністративні правопорушення; інші (адвокат, свідок, потерпілий тощо).

Адміністративно-деліктні відносини з приводу конкретного правопорушення у своєму розвитку поділяються на такі стадії: 1) порушення справи; 2) розгляд та вирішення справи про адміністративне правопорушення; 3) оскарження постанови; 4) виконання постанови у справі. На кожній стадії адміністративно-деліктним відносинам притаманні специфічні особливості залежно від суб'єктного складу учасників і складу адміністративного правопорушення [30, с. 169].

Адміністративно-деліктні відносини різняться за обсягом покарання, які, як відомо, поділяються на основні, додаткові і субститутні. Самостійний характер властивий основним, які безпосередньо застосовуються до порушників (штраф, виправні роботи та ін.), додаткові доповнюють основні покарання (наприклад, конфіскація), субститутні покарання – ті, які можна замінити іншими (наприклад, попередження) [173, с. 36].

Призначенням адміністративно-деліктних відносин, як сукупності суспільних зв'язків, є й ліквідація чинників, через наявність яких виникають такі відносини. Адміністративно-деліктні відносини як об'єкт правового дослідження відображають сучасні реалії, рівень виробничого розвитку, існуючий стан суспільно-політичної системи в країні [123].

Однією з перших наукових праць, присвячених адміністративній деліктології як соціально-правовому феномену і проблемам її розвитку, стала монографія О.І. Остапенка. У ній було розглянуто проблеми формування адміністративної деліктології в Україні, значення адміністративного делікту і юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, проаналізовано проблеми адміністративно-правової політики та стратегії боротьби з деліктами. В основу висновків і рекомендацій покладено результати вивчення адміністративної практики [299].

Адміністративна деліктологія визначається через сукупність знань про адміністративні делікти і деліктність як масове негативне явище, що містить в собі детермінанти протиправної поведінки делінквентів, їх особистість з метою вироблення і використання адекватних заходів для протидії адміністративним правопорушенням [124, с. 153-156].

Адміністративно-деліктні відносини мають низку рис, притаманних також іншим видам правових відносин. Зокрема, адміністративно-деліктні відносини та кримінально-правові відносини можна порівняти за певними ознаками. Спільною у них є можливість правопорушника або злочинця обирати, на що буде спрямовано його правопорушення (злочин чи проступок). Для адміністративно-деліктних відносин і кримінально-правових спільними є такі ознаки: 1) належність до специфічного виду суспільних відносин; 2) ідеологічність; 3) наявність вольового характеру; 4) виникнення, зміна або припинення відносин відбувається на основі норм права у разі настання передбачених нормою юридичних фактів; 5) є юридичною формою індивідуалізованого зв'язку суб'єктів; 6) наявність двостороннього характеру; 7) охорона державою, забезпечення заходами державного

впливу [492, с. 70-74].

У науці також відзначають специфічні ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме: особливість органів, що здійснюють провадження; специфіка і процедура оформлення актів; швидкість та економічність [41, с. 275].

Основною особливістю суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин є наявність такого суб'єкта адміністративної юрисдикції як орган публічної адміністрації, й його посадові особи. Допоміжними учасниками провадження вважаються суб'єкти щодо яких вирішується справа й незацікавлені суб'єкти. Вони повинні відповідати визаченим законодавством вимогам, зокрема, для притягнення його до адміністративної відповідальності є мінімально допустимий вік особи порушника.

З потреби процесуальної економії впливає економічність адміністративно-деліктних відносин. Крім того, порівняно зі злочинами суспільна шкода адміністративних правопорушень є незначною, це також дозволяє економити. Економічність полягає у балансі. Так, з одного боку, припиняється протиправна діяльність, відбувається відшкодування завданої шкоди, запобігається вчинення нових правопорушень (через невідворотність відповідальності за вчинене правопорушення). З другого боку, забезпечується економічна доцільність адміністративно-деліктного провадження [492, с. 70-74].

З економічної точки зору розрахувати витрати та прибутки від адміністративних процедур із притягнення до адміністративної відповідальності складно. Шкода, завдана адміністративними деліктами правопорядку, має якісний, а не кількісний вимір, а відтак не піддається економічним розрахункам. Хоча ціна адміністративної деліктності може розраховуватися так, як у кримінології розраховується ціна злочинності.

Розумність строків адміністративних проваджень із притягнення до адміністративної відповідальності обумовлює швидкість адміністративно-деліктних відносин.

Ознакою адміністративно-деліктних відносин є також те, що вони виникають і відбуваються незалежно від бажання суб'єкта правопорушення. Незалежно від заподіяної шкоди і спрямованості проступок є порушенням правового порядку.

Публічність адміністративно-деліктних відносин виражається у нормах, сформульованих законодавцем у вигляді обов'язку із переслідування, осуду і покарання та здійснення відповідних процедурних дій. При цьому враховується воля потерпілого (визнається приватний інтерес в адміністративно-деліктних відносинах). Наприклад, у разі вчинення адміністративного правопорушення, спрямованого на приватну власність, права і свободи громадян, примирення винної особи з потерпілим є бажаним.

Інституту адміністративної відповідальності, на відміну від кримінальної відповідальності (крадіжка, шахрайство, привласнення, розтрата), не властиве провадження у формі приватного обвинувачення. Пропри однаковий зміст діянь, така форма не передбачена законодавством, що визначає засади притягнення до адміністративної відповідальності.

Відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України, підставою для закриття провадження у справі є досягнення сторонами примирення. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві потребує доопрацювання, оскільки в КАС України не визначено форму реалізації примирення. Однак, вживаючи термін «сторони», законодавець не включив у цю категорію потерпілого у справах про адміністративні правопорушення, адже він не має статусу сторони. Тож удосконалення адміністративно-деліктних відносин можливе, зокрема, через запровадження процедури примирення. До моменту винесення постанови, за згодою сторін така процедура можлива на різних етапах судового розгляду справ про адміністративні правопорушення. Процедурою передбачено зупинення розгляду справи про адміністративне правопорушення [492].

У контексті нашого дослідження до особливостей адміністративно-деліктних відносин можна віднести також їх регулювання нормами

адміністративно-деліктного права. Виникають адміністративно-деліктні відносини через порушення норм матеріального права. В свою чергу розвиток та припинення адміністративно-деліктних відносин пов'язаний з реалізацією норм адміністративно-процедурного права. Це називають особливістю правового регулювання адміністративно-деліктних відносин. Основою адміністративно-деліктного законодавства в Україні на сьогодні є Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року. До законодавства України про адміністративні правопорушення входять й інші закони України. Тобто адміністративна відповідальність передбачена за порушення норм адміністративного законодавства та норм інших галузей права [492].

У науці відзначається, що однією з основних ознак адміністративно-деліктних відносин є їх іманентність (внутрішня властивість) – непорушний, стійкий взаємозв'язок самого делікту, стягнення і процедури його застосування, визначених державою (юридична складова), із самою деліктністю як негативним соціальним явищем (фактична складова). Крім того, враховуючи особливий домінуючий характер адміністративного примусу, правове регулювання адміністративно-деліктних відносин має специфічні ознаки, а саме: можливість поєднання їх з іншими видами відносин, окрім відносин кримінальної відповідальності; виникнення не з порушень норм адміністративного права, а з порушень приписів адміністративно-деліктного законодавства, якими передбачено адміністративну відповідальність за таке порушення; особливий суб'єктний склад, де, з одного боку, виступає правопорушник, а з іншого – суб'єкт адміністративної юрисдикції, яких чинним законодавством передбачено значну кількість; економічна доцільність та швидкість адміністративних процедур тощо [490, с. 10–11].

Ще однією особливістю адміністративно-деліктних відносин є можливість поєднання їх з іншими видами відносин, пов'язаних з відповідальністю (крім кримінальної, адже відповідно до ст. 9 КУпАП



адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КупАП, настає в тому випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності). Дисциплінарна, цивільно-правова й матеріальна відповідальності можуть виникати з того ж адміністративного делікту [492]. Отже, узагальнено до специфічних рис адміністративно-деліктних відносин належить:

- особливість суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин (наявність специфічного суб'єкта – органу адміністративної юрисдикції, що здійснює провадження);

- стрімкість адміністративно-деліктних відносин (розумні строки адміністративних проваджень із притягнення до адміністративної відповідальності) [492];

- економічність (баланс між виконанням завдань із припинення протиправної діяльності, відшкодування завданої шкоди, попередження нових правопорушень та забезпеченням економічної доцільності адміністративно-деліктного процесу, витрати на здійснення якого не повинні перевищувати економічну вигоду від нього);

- адміністративно-деліктні відносини складаються за фактом вчинення проступку, незважаючи на бажання потерпілого або правопорушника;

- публічність (обов'язок адміністративного переслідування, осуду і покарання правопорушника);

- відповідальність за порушення норм адміністративного законодавства, та норм інших галузей права (екологічного, податкового, митного тощо) [492].

Адміністративно-деліктні відносини виникають у зв'язку з учиненням адміністративного проступку у сфері публічного управління, яка охоплюється відносинами, на які поширюється сфера дії КУпАП. Цим відносинам притаманна традиційна структура правовідносин. Вони складаються із:

а) суб'єктів, що є взаємодіючими сторонами, один з яких є носієм владних повноважень з притягнення до адміністративної відповідальності;

б) об'єкта, яким є поведінка суб'єктів, обумовлена вчиненням адміністративного правопорушення, через що вони вступили у взаємодію;

в) змісту, який утворюють суб'єктивні права і юридичні обов'язки взаємодіючих сторін, конкретизовані щодо об'єкта адміністративно-деліктних відносин. Зміст адміністративно-деліктних відносин є складовою системи відносин, що виникають у зв'язку із вчиненням адміністративних правопорушень та переходять у відносини адміністративної відповідальності. Юридичний факт, що став підставою для виникнення адміністративно-деліктних відносин, стає на останній стадії об'єктом владного впливу з боку особи, уповноваженої накладати адміністративні стягнення або забезпечувати їх практичну реалізацію [283; 254, с. 16].

Учасники адміністративно-деліктних відносин мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки, але, на відміну від правовідносин, ці права та обов'язки не реалізуються, а порушуються. Інколи адміністративно-деліктні відносини можуть не породжувати відносин адміністративної відповідальності [254, с. 16].

Тут варто відзначити, що основною ознакою правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктних відносин, окрім правоздатності та дієздатності, є деліктоздатність, тобто здатність неодмінно нести юридичну відповідальність за вчинення делікту. Дієздатність реалізується через деліктоздатність, що є її підставою в адміністративно-деліктних відносинах.

Деліктоздатність суб'єктів адміністративно-деліктних відносин полягає у здатності особи, вступаючи в адміністративні правовідносини, відповідально здійснювати надані суб'єктивні права і покладені юридичні обов'язки, що базуються на здатності нести адміністративну відповідальність за власні вчинки (заснавати заходів державного примусу), що залежить від віку суб'єкта та ролі, яку він відіграє в адміністративно-деліктних відносинах [490, с. 15].

Суб'єкт адміністративно-деліктних відносин є поняттям вузьким, ніж учасник адміністративно-деліктних відносин. Учасниками цих відносин можуть бути суб'єкти (мають права та обов'язки у справі), а також інші особи, завданням яких є сприяння здійсненню деліктного провадження (свідки, перекладачі, експерти тощо).

Суб'єктів адміністративно-деліктних відносин класифікують на види, до яких віднесено: 1) правопорушники, законні представники неповнолітніх делінквентів; 2) посадові особи, уповноважені на застосування заходів адміністративного примусу з метою припинення адміністративних деліктів; 3) особи, наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями; 4) особи, що здійснюють виконання адміністративних стягнень; 5) особи, що беруть участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Залежно від статусу і ролі в адміністративно-деліктних відносин суб'єктів класифікують на: а) осіб, що вчинили адміністративний делікт і підлягають адміністративній відповідальності; б) три групи органів (посадових осіб), що виступають у ролі сторони, що переслідує правопорушника на кожній з трьох стадій адміністративно-деліктних відносин; в) інших осіб, що можуть потрапити у сферу адміністративно-деліктних відносин на тій чи іншій фазі їх розвитку [490, с. 15-16].

Актуальним і дискусійним є питання правового статусу юридичних осіб приватного та публічного права в адміністративно-деліктних відносинах. Правосуб'єктність юридичних осіб публічного права, таких як органи державної влади або місцевого самоврядування, передбачає наявність у них повноважень владного характеру та притягнення їх до відповідальності через їх посадових осіб. Юридичні особи публічного права можуть виступати суб'єктами адміністративного правопорушення чи суб'єктом управління. Юридичні особи приватного права в адміністративно-деліктних відносинах виступають тільки як суб'єкти адміністративного правопорушення [490, с. 14-15].

О.В. Муза, аналізуючи виникнення і розвиток адміністративно-

деліктних правовідносин, дійшов висновку, що адміністративно-деліктні відносини у широкому розумінні є складною правовою категорією, яка складається із теоретичних питань адміністративного проступку та інститутів адміністративної відповідальності, порядку притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, процедурних аспектів провадження у справах про адміністративні проступки, заходів із профілактики та запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, ефективності адміністративно-деліктного законодавства. У вузькому значенні адміністративно-деліктні правовідносини розглядаються як вид адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникають у сфері провадження у справах про адміністративні проступки. Виникнення і розвиток адміністративно-деліктних відносин насамперед залежить від змісту адміністративно-процесуальних норм [283, с. 49–53].

Адміністративно-деліктні відносини є правоохоронними і за своєю суттю досить різноманітні. Відтак їх можна класифікувати на окремі види.

За складом учасників можна виділити двосторонні або багатосторонні адміністративно-деліктні відносини. В двосторонніх правозастосовний орган (його посадова особа) є однією стороною. З іншої сторони може бути один чи кілька правопорушників.

Адміністративно-деліктні відносини класифікуються також за суб'єктом, що застосовує норми КУпАП, тобто, виходячи із підвідомчості справ про адміністративні правопорушення: адміністративні комісії, виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних, міських рад, районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди та Верховний Суд, органи Національної поліції, різні контрольно-наглядові органи.

За сферою виникнення адміністративно-деліктні відносини класифікуються на: а) відносини в галузі охорони праці і здоров'я населення; б) відносини у сфері власності; в) відносини у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини;

г) відносини в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів; г) відносини у сільському господарстві, пов'язані з порушенням ветеринарно-санітарних правил; д) відносини на транспорті, в галузі дорожнього господарства і зв'язку; е) відносини в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; є) відносини в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності; ж) відносини в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання; з) відносини у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; и) відносини у сфері забезпечення порядку управління; і) відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановлення порядку його забезпечення [181].

Адміністративно-деліктні відносини можна класифікувати залежно від стадій та етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення:

а) відносини на стадії порушення справи про адміністративний проступок. Їх можна також поділити на відносини із: порушення справи; встановлення фактичних обставин; оформлення результатів попереднього з'ясування обставин; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю;

б) відносини на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення. Виокремити з сукупності таких можна відносини із: підготовки справи до розгляду і заслуховування; заслуховування справи; прийняття постанови; доведення постанови до відома;

в) відносини на стадії перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення. Їх можна поділити на відносини із: оскарження постанови; перевірки законності постанови; винесення рішення; реалізації рішення;

г) відносини на стадії виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, що можна поділити на: відносини із звернення постанови до виконання; відносини із безпосереднього виконання.

Адміністративно-деліктні відносини можна також поділити на майнові

і немайнові; матеріальні і процедурні; такі, що відбуваються в адміністративному порядку, і ті, що відбуваються у судовому порядку, тощо.

Роль адміністративно-деліктних відносин полягає у забезпеченні правопорядку, відновленні порушених прав та накладенні адміністративного стягнення. Вони відмежовуються від таких видів відносин як кримінально-правові або цивільно-правові.

Такі соціальні явища, як адміністративні правопорушення і кримінальні правопорушення є близькими за своєю суттю, інколи їх розмежування здійснюється відносно умовно. Однак, незважаючи на подібність окремих елементів адміністративно-деліктних відносин до кримінально-правових відносин, перші мають низку розглянутих вище специфічних особливостей, що їх якісно вирізняють.

Виникнення адміністративно-деліктних відносин жорстко пов'язане з правовим імперативом – учиненням адміністративного правопорушення. Адміністративно-деліктні відносини виникають, коли є факт вчинення адміністративного проступку. Так, виникають адміністративно-деліктні відносини, коли нормою права передбачена певна правомірна поведінка (загальні регулятивні адміністративно-правові відносини), а діяння порушує їх зміст при вчиненні правопорушення.

Адміністративно-деліктні відносини, на відміну від кримінально-правових, не пов'язані зі здійсненням великої кількості процесуальних дій. Тут не залучається так багато учасників процесу, як під час кримінально-процесуальних відносин (збір доказів у справі, висунення обвинувачення, складання обвинувального висновку, оформлення значної кількості необхідних процесуальних документів тощо) [492].

Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин здійснюється нормами адміністративно-деліктного права, яке є складовою адміністративного права і статусу окремої галузі не має. Самостійними галузями сучасного права є: конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне, господарське, фінансове, трудове, інформаційне, екологічне,

виправно-трудове, міжнародне право тощо. Виділення серед норм адміністративного права підгалузі адміністративно-деліктного права здійснюється за предметом правового регулювання (сукупністю суспільних відносин, що регулюються правом) і за методом правового регулювання (способом владного впливу держави на суспільні відносини) [306]. Окремий предмет регулювання, зокрема, обумовлює доцільність виділення адміністративно-деліктного права як підгалузі адміністративного права, що буде обґрунтовано у наступному підрозділі.

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що серед різноманіття правових відносин в Україні існує відносно відокремлена сфера – адміністративно-деліктні відносини. Саме ці відносини є предметом регулювання адміністративно-деліктного права.

## **1.2. Сутність адміністративно-деліктного права, його предмет, структура та місце у правовій системі України**

З-поміж різних суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, досить сильно виділяються тим, що належать до правоохоронних, адміністративно-деліктні відносини. Здебільшого такі відносини виникають поряд з відносинами: щодо розгляду адміністративних спорів, щодо застосування заходів адміністративного примусу, щодо дисциплінарної відповідальності публічних службовців тощо. Нині ж в Україні виникла дискусія щодо місця та функціонального призначення адміністративно-деліктного права в системі права України. Відповідь на це питання можна дати, проаналізувавши відповідні суспільні відносини та законодавство, що їх врегульовує, а також світовий досвід у цій сфері. Тож спробуємо у дослідженні питання формування адміністративно-деліктного права в Україні узагальнити існуючі наукові підходи, проаналізувавши та надавши характеристику суспільним відносинам, що регулюються

адміністративно-деліктним правом [274].

Дослідженню адміністративно-деліктних відносин були присвячені праці таких вчених як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.І. Курило, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, О.Ю. Салманова, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко та ін. Проаналізувавши існуючі праці, спробуємо сформулювати авторський погляд на проблему формування адміністративно-деліктного права в Україні, сутність адміністративно-деліктного права, його предмет, структуру та місце у правовій системі України.

Нині адміністративно-правове забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їхніх взаємовідносинах з органами виконавчої влади виражається у таких формах та напрямках їх діяльності, які б забезпечували людиноцентричний підхід (англ. *person-centered approach*) до цих відносин і базувалися б на дотриманні прав і свобод людини та громадянина. При таких відносинах особа може мати статус суб'єкта управлінських відносин, перед яким органи виконавчої влади відповідають за їхню діяльність [128].

Завданнями, які ставляться при прийнятті адміністративно-правових норм, є регулювання управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і, зокрема, запровадження та регламентація дійсно демократичних взаємовідносин між цими органами і громадянами. Кожній особі має бути гарантоване реальне додержання і охорона в сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення. Наразі йде трансформація сутності адміністративного права за соціальним призначенням від «права державного управління» у «право забезпечення і захисту прав людини» [1; 25, с. 5-6]. Так, адміністративне право перебуває у стані системної трансформації із формуванням нової ідеології взаємовідносин між державою і громадянином.

Однією із провідних складових адміністративного права та засобом



охорони громадського порядку є адміністративна відповідальність. Сукупність відносин адміністративної відповідальності, публічного управління та адміністративних послуг складають предмет адміністративного права [11, с. 5-6]. Таким чином, адміністративне право складає сукупність правових норм, а адміністративна відповідальність є відносинами, що виникають на основі цих норм та з приводу адміністративного делікту. Тож відносини адміністративної відповідальності, по суті, є складовою предмета адміністративного права.

Поряд з іншими видами відповідальності ст. 92 Конституції України визначила адміністративну відповідальність як окремий вид юридичної відповідальності в Україні. Відповідно до цієї статті адміністративна відповідальність встановлюється виключно законами. Спрямованість адміністративної відповідальності окреслена проблематикою Кодексу України про адміністративні правопорушення. Кодексом визначено як держава реагує на адміністративне правопорушення (вчинення особою проступку) та які невідворотні наслідки мають настати [11, с. 5-6].

Суспільні відносини, які виникають у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Адміністративна відповідальність реалізується через матеріальні норми (конкретні права та обов'язки) і процедурні норми.

Нині адміністративне право зазнає докорінного перегляду його фундаментальних положень, поглядів на сутність управлінської діяльності, переосмислюються багато адміністративно-правових інститутів, пропонується відхід від традиційних поглядів на адміністративне право, основу якого становлять відносини державного управління. Такі зміни знаходять своє відображення, зокрема, у трансформованні адміністративної відповідальності у підгалузь адміністративного права [11, с. 5].

Незважаючи на спроби невеликої когорти вчених виокремити адміністративно-деліктне право як самостійну галузь права, все ж більшість вчених-адміністративістів переконані, що адміністративно-деліктне право є

саме підгалуззю адміністративного права.

В.К. Колпаков вважає, що те, що адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права, обумовлено чітко вираженими чинниками. Перш за все деліктна частина адміністративного права має:

- власний предмет регулювання;
- особистий специфічний метод правового регулювання;
- свою визначену окремо нормативну базу [202, с. 77–84].

Стосовно предмета автор акцентує, що адміністративно-деліктні норми та адміністративно-деліктні відносини не вписуються у предмет адміністративного права навіть при розширювальному їх тлумаченні. Відзначається відокремленість і своєрідність норм в адміністративно-деліктній сфері (сфері адміністративної відповідальності).

Не маючи достатніх підстав, інколи відносини юридичної відповідальності з приводу вчинення адміністративних правопорушень намагаються відносити до управлінських. Зміст, порядок реалізації, суб'єкти відносин, що визначають їх характер, свідчать про самостійну групу адміністративно-деліктних відносин, які становлять предмет адміністративно-деліктного права.

У механізмі деліктного адміністративно-правового регулювання проявляється правозахисна функція адміністративної відповідальності саме тоді, коли відносини, пов'язані із забезпеченням прав громадян, регулюються тільки шляхом встановлення адміністративної відповідальності за певні правопорушення (наприклад, ст. 173 КУпАП).

Наступним чинником того, що адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права, виступає особистий специфічний метод правового регулювання. Під методом правового регулювання розуміють сукупність способів і прийомів, з допомогою яких виражається правове становище суб'єктів відповідних відносин, тобто встановлюється їх положення у правовідносинах.

Варто погодитися з думкою, що у Кодексі України про адміністративні

правопорушення використовується метод деліктного регулювання, суть якого полягає в тому, що регулювання суспільних відносин здійснюється через визначення моделей суспільно-шкідливої, небажаної для суспільства поведінки і встановлення заходів юридичної відповідальності за вчинення відповідних діянь [257, с. 79, 98].

Адміністративна відповідальність, на думку Д.М. Лук'янця, є функціональним інститутом, через який реалізується регулятивна динамічна функція адміністративного права. Нормативна конструкція, котра є сукупністю правових норм, які описують її як узагальнену модель, і використовується як єдине ціле для регулювання багатьох видів суспільних відносин, є ядром інституту (Розділ I, Загальна частина Розділу II, розділи IV і V КУпАП) [257, с. 102–104].

Будучи підгалуззю адміністративного права, адміністративно-деліктне право може формуватися із споріднених відносин, що регулюються нормами, які врегульовують адміністративну відповідальність в Україні. До таких відносин можна віднести ті, в яких здійснюється реалізація повноважень відповідних органів щодо припинення різноманітних правопорушень. Тому ці відносини можна вважати адміністративно-деліктними, а норми, що їх регулюють, належать до адміністративно-деліктного права.

Існує також думка, що адміністративно-деліктне право, будучи частиною адміністративного права, регулює адміністративно-деліктні (юрисдикційні) відносини. Тож ці відносини виникають у процесі застосування заходів адміністративного примусу уповноваженими органами і посадовими особами до суб'єктів, що порушують обов'язкові для всіх правила поведінки.

Адміністративно-деліктне право передбачає імперативне регулювання, що полягає у встановленні правових обов'язків і заборон. Більш конкретно – у встановленні юридичної відповідальності за ті чи інші діяння («деліктне регулювання»). Таке регулювання тісно пов'язане в цілому із юридичною відповідальністю (імперативне регулювання). Метод деліктного регулювання

безпосередньо використовується при формуванні Особливої частини Кримінального кодексу України та Особливої частини Розділу 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення [257, с. 105-106].

Використовуючи аналогію, у науці ставиться питання про формування адміністративно-деліктного права за зразком кримінального права України. Адміністративно-деліктне право, як і кримінальне право, регулює чітко окреслене коло суспільних відносин, має власний предмет і метод регулювання, що хоч нині й охоплюються адміністративним правом, все ж мають відмінний предмет регулювання. Через механізм деліктного адміністративно-правового регулювання регулюються відносини, пов'язані із забезпеченням прав громадян шляхом встановлення адміністративної відповідальності за певні правопорушення [257, с. 116].

Тож для адміністративно-деліктного права домінуючим способом впливу на суб'єктів відносин є заборони, які встановлюються законодавцем через імперативне визначення небажаних для суспільства діянь, а також загрози застосувати адміністративне стягнення у разі вчинення таких дій.

Також відзначимо, що, на відміну від суб'єктів інших адміністративно-правових відносин, у суб'єктів адміністративно-деліктних відносин є особливий правовий статус (права і обов'язки). Та і коло суб'єктів, що можуть брати участь в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, є особливим, з жорстким регулюванням компетенції органів адміністративної юрисдикції та засобів визначення винності порушника [202, с. 85].

Останнім чинником, що визначає адміністративно-деліктне право як підгалузь адміністративного права, є окрема власна нормативна база, тобто, власні джерела адміністративно-деліктного права. Звичайно, кожен інститут чи підгалузь права залежить від змісту та системності його джерел. Саме джерела є однією із фундаментальних основ, що формують відповідну систему права. Таке бачення вимагає відповідного дослідження джерел адміністративно-деліктного права України.

Особливості напрямків розвитку норм права нашої держави та правової свідомості суспільства в цілому привели до історично визначеної власної специфіки формування системи джерел адміністративно-деліктного права України. Показовим аспектом, який характеризує основу джерел адміністративно-деліктного права України, є виокремлення їх основних функцій, що мають важливе значення, в тому числі і у виконанні загальних функцій держави. Як у підгалузі адміністративного права в адміністративно-деліктному праві простежується схожість їх функцій, серед котрих В.В. Решота, дослідивши різноманітні підходи, виділяє такі:

- регулятивна. Завдяки даній функції формується перелік прав, свобод та обов'язків відповідних учасників правовідносин у адміністративно-деліктній взаємодії;

- політична. Велика частина положень джерел адміністративно-деліктного права формують і підтримують вектор політичної спрямованості держави, тобто, є елементами загальної правоохоронної політики держави;

- охоронна. Одна з першочергових функцій джерел адміністративно-деліктного права, що виконує встановлення норм охорони суспільних взаємовідносин, які таким чином регулюють питання встановлення прийнятних для даного суспільства принципів та правил його існування. Законодавець, з-поміж усіх функцій, виділяє саме її, закріплюючи безпосередньо в Кодексі України про адміністративні правопорушення;

- пізнавальна. Функція, що через надання необхідної інформації дає можливість забезпечити об'ємне пізнання, вивчення та дослідження адміністративно-деліктного права як підгалузі адміністративного права;

- ідеологічна. Завдяки джерелам адміністративно-деліктного права здійснюється реалізація формування відповідної ідеології суспільства стосовно основних принципів правової взаємодії та співіснування взагалі;

- виховна. Завдяки створенню, розміщенню та дії відповідних норм права, що є джерелами адміністративно-деліктного права, відбувається виховування правосвідомості кожного члена суспільства;

– відновлювальна. Ця функція являє собою правовий механізм відновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів, який предметно діє під час притягнення особи до адміністративної відповідальності;

– узгоджувальна. Завдяки даній функції держава має механізм вирішення спорів, який формується з джерел адміністративного-деліктного права із застосування адміністративно-правових норм [396].

Стосовно видів джерел адміністративного-деліктного права, то згідно із положеннями Конституції України, а саме п. 22 ч. 1 ст. 92, визначено, що виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та встановлюється відповідальність за них [214]. Обмежуючи в Конституції України перелік нормативно-правових актів, що можуть слугувати джерелами адміністративного-деліктного права, законодавець призвів до колізії існуючу адміністративну відповідальність, адже є низка підзаконних актів, які регулюють зміст та процедури адміністративної відповідальності.

Так, згідно зі ст. 5 КУпАП, сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено ст. 107 КУпАП. Таким чином, відповідним органам місцевого самоврядування через прийняття власних рішень надано повноваження із встановлення правил, за порушення яких настає адміністративна відповідальність. Отже, можна зробити висновок, що зазначені рішення теж є джерелами адміністративного-деліктного права. Інші нормативно-правові акти також містять норми, що використовуються при притягненні до адміністративної відповідальності, зокрема, нормативні акти органів виконавчої влади України, міжнародні угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані й визнані нашою державою, акти Великої Палати Верховного Суду та об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у

складі Верховного Суду. Проте, беручи за основу положення Конституції України, в подальшому будемо розглядати Кодекс України про адміністративні правопорушення як базове джерело адміністративно-деліктного права. До того ж, як відзначається у літературі, найбільш ефективний спосіб формування підгалузі або галузі права (за наявності необхідних матеріальних та юридичних підстав) є видання єдиного кодифікованого акта, що охоплює відповідну спільність юридичних норм у цілому [202, с. 86].

Втім історичні аспекти формування і загальні дослідження правової науки не створили належної кількості теоретичних передумов для визнання адміністративно-деліктного права незалежним правовим утворенням. Адже ця складова права де-факто сформована наукою адміністративного права, її фундаментальні поняття та основи розроблені в межах адміністративного права, а акти мають також і адміністративно-правове спрямування [153]. Узагальнюючи, можна визначити, що адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права, що становить сукупність правових норм, які регулюють відносини, що виникають у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення (делікту).

Предмет адміністративно-деліктного права має свою власну специфіку. Ним є суспільні відносини, що формуються у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення на етапі фіксації події правопорушення, припинення його вчинення, подальшого провадження в справах про адміністративні правопорушення, притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та неухильного виконання прийнятих постанов у справах про адміністративні правопорушення, де зміст самого делікту полягає в тому, що він є найпростішим видом поширеного соціального явища – деліктності, яка зумовлена наявністю протиріч між особою та соціумом і виражена в соціально-небезпечній, свавільній, егоїстичній манері поведінки, що відхиляється від прийнятних норм соціального порядку та співіснування суспільства [125].

Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства в Україні є відлунням радянської моделі, де суб'єктом адміністративних проступків була виключно фізична особа, всі адміністративні делікти охоплювалися поняттям «правопорушення» і характеризувалися суспільною шкідливістю, як основною ознакою [490, с. 12].

Основними поняттями адміністративно-деліктного права є «адміністративна відповідальність», «адміністративний проступок», «адміністративне стягнення». Ці ж категорії в Україні були предметом адміністративного права багато років. Як бачимо, предмет адміністративно-деліктного правового регулювання визначає та конкретизує предмет адміністративного права України. Адміністративно-деліктне право взаємодіє з такими інститутами адміністративного права як статус органів виконавчої влади, їх система, компетенція. Саме органи виконавчої влади та їх посадові особи переважно є суб'єктами адміністративної юрисдикції в Україні, а їх загальний статус визначають норми адміністративного права. Адміністративно-деліктне право доповнює його спеціальними повноваженнями (спеціальний статус).

Адміністративно-деліктні відносини мають низку особливостей, завдяки яким вони об'єднуються в однорідну групу, що входить до предмета правового регулювання адміністративно-деліктного права як підгалузі адміністративного права. Визначаючи коло суспільних відносин, які входять до предмета адміністративно-деліктного регулювання, необхідно відмежовувати їх від інших суспільних відносин, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу та адміністративних санкцій. Зокрема, викликає дискусії питання приналежності до адміністративно-деліктних низки суспільних відносин, які виникають у зв'язку із: застосуванням такого заходу адміністративного примусу як доставлення порушника (ст. 259 КупАП); використанням заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24-1 КупАП); покладення на правопорушника обов'язку відшкодувати заподіяну майнову шкоду (ст. 40



КУпАП) та ін. Поряд з матеріальними відносинами у межах адміністративно-деліктного права відзначимо існування процедурних відносин. Процедурна частина адміністративно-деліктного права охоплює адміністративно-деліктне регулювання порядку притягнення до адміністративної відповідальності [274].

У науці сформовано певне бачення предмета адміністративно-деліктного права, до якого частіш за все включають такі матеріальні суспільні відносини:

1) що виникають у зв'язку із встановленням підстав адміністративної відповідальності (ст. ст. 9-11 та статті Особливої частини Розділу II КУпАП);

2) що виникають у зв'язку із визначенням статусу суб'єкта адміністративної відповідальності;

3) що виникають у зв'язку із визначенням видів адміністративних стягнень та виконанням додаткових умов їх застосування;

4) що виникають у зв'язку із застосуванням обставин, які виключають адміністративну відповідальність (ст.ст. 17-20 КУпАП);

5) що виникають у зв'язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності та застосуванням до неї інших заходів державного примусу чи заходів морального впливу (ч. 1 ст. 15, ст.ст. 21, 22 КУпАП);

6) що виникають у зв'язку із призначенням заходів впливу, які застосовуються до неповнолітніх та пов'язані з виконанням додаткових умов їх застосування (ст. 24-1 КУпАП);

7) що виникають у зв'язку із накладенням на особу додаткових зобов'язань, наприклад, направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство і насильство за ознакою статі (ст. 39-1 КУпАП), чи накладення обов'язку відшкодувати майнову шкоду, заподіяну правопорушником в результаті вчинення адміністративного проступку (ст. 40 КУпАП);

8) що виникають у зв'язку із дотриманням загальних правил накладення адміністративних стягнень, наприклад, щодо врахування при

накладенні стягнення характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, його майнового стану, обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність та ін. (ст.ст. 33-39 КУпАП);

9) що виникають у зв'язку із встановленням підстав відповідальності юридичних осіб за нормами адміністративного законодавства, а також у зв'язку із дотриманням загальних правил накладення санкцій до юридичних осіб [274].

У предметі адміністративно-деліктного права виділяють також такі процедурні суспільні відносини:

1) що виникають у зв'язку із порушенням справи про адміністративний проступок (ст.ст. 254-258 КУпАП);

2) що виникають у зв'язку із застосуванням заходів забезпечувального характеру (ст.ст. 259-267 КУпАП і ч. 2 ст. 268 КУпАП);

3) що виникають у зв'язку із розглядом справи органами адміністративної юрисдикції та їх посадовими особами (глави 17, 22 і 23 КУпАП);

4) що виникають у зв'язку із визначенням статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення (глава 21 КУпАП);

5) що виникають у зв'язку із переглядом постанови по справі (глави 24 і 24-1 КУпАП);

6) що виникають у зв'язку із виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення (глави 25-33 КУпАП) [274].

Формування адміністративно-деліктного права в Україні відбувається досить складно та займає тривалий період часу, при цьому зіштовхується з низкою проблем, від вибору варіанта вирішення яких залежить майбутній зміст цієї підгалузі адміністративного права. Проблемам реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні та пошуку варіантів їх вирішення вже досить тривалий час приділяється пильна увага дослідників. Зокрема представники Центру політико-правових реформ до таких проблем

відносять:

- застарілість адміністративно-деліктної термінології;
- еkleктичність змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства (поєднання різнорідних за своєю природою елементів);
- еkleктичність змісту адміністративно-деліктної процедури (як наслідок еkleктичності змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства);
- розпорошеність та відсутність системності адміністративно-деліктного законодавства [394, с. 288-292]. На цих проблемах варто зупинитись детальніше.

Перша з проблем, а саме застарілість адміністративно-деліктної термінології, проявляється в тому, що й досі використовується Кодекс України про адміністративні правопорушення який почав діяти ще у 1984 року. В ньому, наприклад, передбачено адміністративну відповідальність лише щодо діянь фізичних осіб.

Зазначимо, що з прийняттям Кодексу адміністративного судочинства в Україні запроваджено повноцінний інститут адміністративної юстиції. Варто також відзначити активне запровадження доктрини рівності держави в особі відповідних органів і посадових осіб та інших учасників адміністративних відносин (наприклад, надання адміністративних послуг). За цим підходом адміністративну відповідальність поряд з особою може нести представник держави. Вважаємо, у новому кодифікованому акті, що врегулює адміністративно-деліктні відносини, повинна бути передбачена відповідальність за діяння як фізичних, так і юридичних осіб. Таке розуміння змісту адміністративної відповідальності зустрічається у розвинутих правових системах західноєвропейських країн.

Варто зазначити, що в Конституції України йдеться про те, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них (п. 22 ч. 1

ст. 92). Це положення Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно законами України визначаються діяння, що є адміністративними правопорушеннями як підстави адміністративної відповідальності, та відповідальність за такі діяння. Вказані питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.

Наступною проблемою є еkleктичність змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства. Так, низка адміністративних правопорушень має кримінально-правовий характер і, відповідно, мають переміститися в майбутньому до сфери кримінального права (як кримінальні проступки). До таких належать, наприклад: дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство тощо.

Варто підтримати думку, що відокремлення і виведення зі сфери адміністративно-деліктного права кримінальних проступків має відбуватися за певними ознаками. По-перше, це не управлінський зміст об'єктивної сторони цих протиправних діянь. По-друге, кримінально-правовий характер стягнень (конфіскація майна, виправні роботи, арешт) [394, с. 288-292]. Інститут кримінальних проступків уже створено в 2020 році, проте він ще не діє належним чином, оскільки потребує внесення низки змін до чинного законодавства.

При цьому дискусійною є позиція, відповідно до якої адміністративні делікти можуть бути предметом розгляду адміністративного суду. До таких діянь відносять, зокрема порушення порядку реалізації виборчих прав, державної реєстрації та ліцензування діяльності підприємців, права на отримання екологічної та інших видів інформації, порядку надання дозволів на будівництво, житлового обліку громадян, закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, встановлення цін та тарифів, дискримінації підприємців у сфері економічної конкуренції, видачі сертифіката відповідності у сфері стандартизації тощо. При цьому адміністративній юстиції віддається

перевага в подібних ситуаціях з огляду на правозахисний характер її діяльності [394, с. 288-292].

В той же час варто погодитись, що низка адміністративних правопорушень, що впливають з договірних або позадоговірних відносин, має бути передана до сфери регулювання цивільного права. Зокрема, пошкодження чужого майна, порушення умов договору тощо. Існування таких видів протиправних діянь у сфері адміністративно-деліктного права є проявом радянської спадщини. Тож в адміністративно-деліктній сфері мають залишатися тільки ті проступки, які завдають суспільної шкоди у певній сфері публічного управління. Зміна змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства приведе до змін в адміністративно-деліктній процедурі. Адміністративні процедури мають здійснювати тільки адміністративні органи, відтак суди, як органи судової влади, повинні здійснювати судочинство, а не виконувати функції органу виконавчої влади щодо притягнення до відповідальності за адміністративні проступки. Вони мають лише переглядати у порядку адміністративного судочинства рішення органів публічної адміністрації про накладення адміністративних стягнень [394, с. 288-292].

Нарешті відзначена розпорошеність та відсутність системності адміністративно-деліктного законодавства справді проявляється у стані нормативного регулювання підгалузі. Так, положення про адміністративні проступки та санкції містяться в низці нормативних актів (як законах, так і указах Президента України та постановах Кабінету Міністрів України). Також сам Кодекс України про адміністративні правопорушення містить посилення на розпорядження, інструкції, правила, стандарти, за порушення вимог яких може бути накладено адміністративне стягнення. При цьому Кодексом не визначається орган чи посадова особа, уповноважені приймати чи затверджувати відповідні підзаконні акти, що містять певні правила поведінки осіб. Склади адміністративних проступків слід об'єднати в одному Кодексі про адміністративні проступки, так само як норми підвідомчості,

типи санкцій та їх максимальні розміри. Об'єднання в одному кодифікованому акті всіх проступків дозволить зменшити кількість випадків, коли за однаково шкідливі адміністративні проступки передбачаються радикально відмінні санкції (наприклад, розміри штрафів за невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин чи державного виконавця, чи посадових осіб органів морського і річкового транспорту тощо). Повинна бути відповідність ступеня шкідливості адміністративних проступків та заходів відповідальності за їх вчинення [394, с. 288-292].

Вирішення зазначених проблем сприятиме формуванню адміністративно-деліктного права відповідно до сучасних досягнень адміністративно-правової науки та позитивного зарубіжного досвіду.

Вважаємо, що у системі адміністративно-деліктного права традиційно варто виділити загальну, особливу та процедурну частини.

Загальна частина адміністративно-деліктного права охоплює: об'єкт та предмет адміністративно-деліктного права; методи цієї підгалузі права, систему адміністративно-деліктного права, його принципи; співвідношення адміністративно-деліктного права з іншими галузями. Будучи підгалуззю Загального адміністративного права, вона має досить тісний зв'язок із соціологією права та кримінологією [283; 129].

Особлива частина адміністративно-деліктного права охоплює: превенцію адміністративних правопорушень та адміністративно-деліктну характеристику правопорушень, що виникають у різних галузях та сферах суспільних відносин. До таких нині відносять: галузь охорони праці і здоров'я населення; сферу власності; сферу охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини; галузі транспорту, дорожнього господарства і зв'язку; галузі торгівлі, громадського харчування, послуг, галузі фінансів і підприємницької діяльності та ін. Структурування відбувається на основі галузевого підходу до вивчення адміністративної деліктології.

Процедурна частина адміністративно-деліктного права включає норми, що визначають: правовий статус суб'єктів адміністративної юрисдикції; порядок порушення справи про адміністративний проступок; порядок застосування заходів забезпечувального характеру; правовий статус учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення; види доказів та порядок доказування у справах про адміністративні правопорушення; порядок розгляду справи органами адміністративної юрисдикції та їх посадовими особами; порядок оскарження постанови по справі та її перегляду; порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень.

Існуюча система адміністративно-деліктного права була створена в період існування СРСР (в період «застою») і, як і нині, спрямовувалось на здійснення «поліцейських» функцій держави, реалізацію інтересів держави. Однак ст. 1 КУпАП прямо визнає, що це законодавство має своїм завданням охорону прав і свобод громадян, проте належним чином виконання зазначеного завдання не забезпечено. У структурі КУпАП, загальних положеннях і принципах адміністративної відповідальності, системі адміністративних стягнень і загальних правилах їх накладення, системі адміністративних проступків, порядку провадження в справах про них існує низка недоліків, прогалин та колізій, які послаблюють охорону прав і свобод громадян. Істотно не вирішують проблему й зміни, що вносяться до КУпАП. Нині нагальним є докорінний перегляд адміністративно-деліктного законодавства та приведення його у відповідність до Конституції України [413, с. 171].

Відзначимо, що адміністративно-деліктне право як окрема підгалузь отримує свою специфіку лише при виконанні функції адміністративного права в цілому. Адміністративно-деліктні відносини реалізуються на основі матеріальних адміністративно-правових норм, що є первинними та вихідними [202, с. 86-87]. Адміністративно-деліктні норми інтегровані в адміністративне законодавство. Ці норми мають адміністративно-правове

спрямування, тому адміністративно-деліктне право в умовах сьогодення є самостійною підгалуззю адміністративного права. Адміністративно-деліктне право походить з адміністративного права, звідки запозичено його основні поняття [308].

Отже, підсумовуючи викладене, відзначимо, що адміністративно-деліктне право є сукупністю відповідних норм, у той час як адміністративна відповідальність, по суті, є предметом адміністративно-деліктного права. Адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права, предметом якого є адміністративно-деліктні відносини, тобто відносини, що виникають з приводу встановлення (запровадження) та реалізації адміністративної відповідальності.

### **1.3. Поняття адміністративної відповідальності, закономірності становлення та розвитку її основоположних категорій**

Інститут адміністративної відповідальності в Україні реформується протягом всієї історії її незалежності. Формування власного законодавства почалося з визнання чинності законодавчих актів УРСР з подальшим їх оновленням. Адміністративна відповідальність врегульовувалася прийнятим 1984 року Кодексом про адміністративні правопорушення. З багатьма змінами та доповненнями він продовжує діяти й нині, хоч розроблявся він у зовсім інших соціально-політичних умовах. Незважаючи на те, що за часів незалежності України питанню адміністративної відповідальності приділялася значна увага, становлення та розвиток її основоположних категорій відбувалося, спираючись на засади адміністративної відповідальності, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення радянських часів. Тому є реальна потреба у реформуванні законодавства про адміністративні правопорушення, хоча конкретних кроків у цьому напрямку досі не зроблено [119].



Становлення теорії адміністративної відповідальності в українській науці адміністративного права та розвиток її основоположних категорій привели до висловлення думок стосовно того, що відносини, які регулюються нормами інституту адміністративної відповідальності, є відносинами, в яких реалізується діяльність відповідних органів щодо припинення правопорушень. Ці відносини вважаються адміністративно-деліктними, а норми, що їх регулюють, у сукупності з нормами інституту адміністративної відповідальності можуть утворювати підгалузь адміністративного права з назвою «адміністративно-деліктне право» [257, с. 104].

Сучасні пріоритети розвитку суспільства і держави зумовлюють удосконалення, корегування та навіть іноді надання абсолютно нового змісту різним правовим інститутам. Інститут адміністративної відповідальності, з часів здобуття нашою державою незалежності, спрямував вектор розвитку на європейські стандарти, де наголос робиться на права, свободи, честь та гідність громадянина і кожної особи, що перебуває на території, де встановлені та діють регулюючі норми даної інституції [412, с. 18].

Термін «адміністративне» сягає своїм корінням латинської мови. В українській лексиці слово закріпилось через історично-культурні та етнічні взаємовідносини з Польщею. *Administratio* від латинського вживання «надавати допомогу, управляти, керування, адміністрація» походить від дієслова *administro*, зі схожим за змістом перекладом «завідаю; керую». Утворилось з додавання префіксу *ad-* «до-, при-» до дієслова *ministro* «служу, керую», похідний від *minister* «помічник, прислужник, поплічник» [140, с. 49].

«Відповідальність» у широкому розумінні трактується як властивість особи чи групи осіб, окрім розумного вибору дії, способів поведінки та існування, також оцінювати перелічене через призму настання наслідків застосування таких властивостей. Обов'язковою передумовою відповідальності є осмислення та інтелект як індивідуальна здатність людини усвідомлювати, проводити оцінку та розумно контролювати свої дії,

адекватно передбачаючи можливі їх наслідки. Зменшення або відсутність вказаної здатності приводить до послаблення або позбавлення відповідальності. Іншою необхідною умовою відповідальності є «свобода волі», тобто факт того, що людина є суб'єктом своєї добровільної діяльності та вчинків, що завдяки самосвідомості здатна контролювати вплив зовнішніх і внутрішніх чинників на свою поведінку шляхом прийняття самостійних рішень [139].

Базою виникнення відповідальності є соціальні норми і певні форми контролю через усвідомлення суб'єктами своєї діяльності та суспільної ролі.

Явище відповідальності багатогранне і складається з таких важливих елементів:

- сприйняття важливості діяти згідно з вимогами і нормами, встановленими суспільством, як загальними соціальними цінностями;
- особисте усвідомлення індивідуумом своєї ролі через наявність внутрішніх поглядів, інтересів і цілей;
- передбачення наслідків прийняття відповідних рішень для інших особистостей та суспільства в цілому;
- самоконтроль за своїми діями під час самореалізації в об'єктивному світі;
- самооцінка та суб'єктивна готовність відповідати за свої дії.

Перелічені компоненти взаємопов'язані, тому саме комплексний характер пізнання дає можливість зрозуміти зміст поняття «відповідальність» [463, с. 87].

Відповідальність є одним з критеріїв дотримання в суспільстві балансу інтересів справедливості, правопорядку і злагоди у стосунках між особами. Залежно від покладеного в основу поділу критерію розрізняють таку відповідальність: персональну, колективну, соціально-політичну, правову, економічну, моральну, професійну тощо. У сучасних умовах соціального життя в кожному виді відповідальності пріоритетними є загальнолюдські цінності. З розвитком демократії відповідальність стає все тісніше

пов'язаною з проблемою свободи, аспекти якої дедалі розширюються, формуючи глобальний цивілізаційний простір існування та сприйняття [463, с. 87].

Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності і важливою складовою сучасного адміністративного права. Зважаючи на те, що в законодавстві, у тому числі в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення, немає чіткого визначення терміна «адміністративна відповідальність», це питання активно розглядається в працях різних науковців [154]. Для більш глибокого розуміння закономірностей формування поняття адміністративної відповідальності потрібно перш за все дослідити витoki теоретичного та практичного вчення про адміністративну відповідальність.

Свій початок основи розуміння адміністративної відповідальності в сучасному значенні беруть наприкінці XVIII століття в Західній Європі, насамперед у Франції. Буржуазна революція 1789 року змусила модифікувати методи прямого примусу, які на той час були на службі королівської влади. Державний примус перестав використовуватися на самовільний розсуд чиновників, а почав базуватися на вимогах нормативних актів, в яких закладалися основи прав та свобод громадян. Адміністративна відповідальність стала однією з базових основ оновленого філософського змісту існування суспільства і держави з акцентом на законність та верховенство права [227, с. 12].

Так само як і у Франції, на початку XIX століття інші європейські держави, такі, зокрема, як Німеччина, також почали запроваджувати нормативні акти, які регламентували діяльність поліції. Це стало поштовхом до формування поліцейського права і розвитку структури поліцейських органів, компетенція яких у притягненні правопорушників до відповідальності була досить широкою в державах XVIII століття. Обґрунтування засад поліцейського права привело до появи відповідних наукових праць, що у яких ставились до поліцейського права, як до нової

галузі юридичної науки, що за змістом вже передбачала адміністративний примус серед заходів адміністративного впливу.

Значний вплив на становлення ключових положень державного примусу в адміністративному праві зробили праці Г. фон Мейєра, який основною метою вбачав необхідність досягти чітких формулювань адміністративно-правових понять. Серед значних його здобутків можна виділити визначення внутрішнього управління, а також визначення адміністративного права як системи нормативно-правових актів, що регламентують основи управління, включаючи систему поліцейського примусу та загальні права громадян у взаємовідносинах з представниками влади. Науковець виділив розподіл державної діяльності на три елементи: управління, законотворчість, юстиція [227, с. 13].

Із його наукових праць на особливу увагу заслуговує «Підручник німецького адміністративного права» 1883 року. У цьому підручнику навіть назви розділів говорять про значний поштовх у розвитку адміністративної відповідальності в ті часи. Так, третя частина книги називається «Забезпечення адміністративного права», де містяться відповідні положення [517, с. 16].

Базові аспекти сприйняття та визначення терміна «адміністративна відповідальність» намагалися висвітлити у своїх працях такі науковці, як Л. Штейн та Р. фон Моль. У своїх дослідженнях вони доходять висновку про поділ влади у системі публічного управління та встановлення суб'єктивних правових позицій кожної особи стосовно владних структур з умовою створення відповідного правового порядку. Були зроблені спроби розмежувати природу, роль та значення поліцейського і судового примусу. Висловлювалася думка про завдання держави створити правові умови для забезпечення можливості кожного індивідуума досягти поставлених розумних цілей [39, с. 8].

У свою чергу, австрієць Л. Гумплович проводив аналіз поняття адміністративної відповідальності з позиції публічного та політичного

управління, а також вивчаючи її соціологічний аспект. Він вважав, що держава є наслідком зіткнення соціальних груп, де група, що має силові переваги, підпорядковує собі інші групи та намагається утримувати це становище завдяки примусу різних владних органів, таких як поліція чи суд. Демократичний розвиток цивілізації підвищує рівень свідомості суспільства на користь більшої гуманності, що неминуче приведе до послаблення каральних методів права. Він пропонував утворити інститут адміністративної відповідальності [262, с.195; 112].

У працях вчених-поліцейстів Російської імперії, таких як І.Є. Андрєєвський, І.В. Платонов, широко висвітлюється поліцейська роль держави як діяльність уряду та його органів на місцях. Проблематика досліджується як у позитивному контексті (управління основними сферами діяльності суспільства – промисловість, освіта), так і в негативному (слабке врегулювання норм застосування уповноваженими особами методів поліцейського примусу) [37, с. 1, 215, 221–228]. У їхніх дослідженнях поняття поліцейського примусу слугує прообразом адміністративного примусу, яке синтезується з поняттям поліцейської діяльності.

У подальшому, у другій половині XIX століття, поліцейське право було поступово витіснено адміністративним, що стало передумовою розвитку поглядів на адміністративну відповідальність.

Виділяють основні причини, що зумовили такий перехід:

- зміни адміністративно-правового статусу селянина (найбільш типового жителя території України, що перебувала тоді у складі Російської імперії), який на основі судових статутів 1864 р. отримав право вільного пересування та право брати участь у діяльності органів сільського управління;

- завдяки реформі 60–80-х років XIX століття відбулось різке звуження впливу органів поліції шляхом передачі повноважень розгляду багатьох проблемних питань до відання органів місцевого самоврядування;

- розширення сфери управління селянських і земських органів

самоврядування.

Професор Київського університету І.Т. Тарасов запропонував наукове визначення поняття «адміністративне право», яким можна було перейменувати галузь «поліцейського права». У працях вченого було окреслено поняття «виконавчої влади», що є найважливішою категорією адміністративного права [227, с. 17]. Пропозиція І.Т. Тарасова про посилення ролі адміністративного права була науково визнана та мала продовження в дослідженні її елементів, у тому числі адміністративної відповідальності, в працях 90-х рр. XIX століття В.В. Івановського, Е.М. Берендтса та інших. Було виділено загальну і особливу частину науки адміністративного права, що дозволило систематизувати здобуті матеріали відповідно до логіки та дидактики. У загальній частині робився акцент на розгляді системи органів управління, форм адміністративної діяльності та адміністративної юстиції. Особлива частина консолідувалася за галузевим принципом, як-то військова справа, управління економіки, просвітницька – освітня галузь, фінанси тощо.

Є.В. Курінний стверджує, що кінець XIX століття був віковим бар'єром для старту розвитку вітчизняного адміністративного права як самостійної галузі юридичної науки. Різноманітні підходи науковців до окреслення структури та визначення адміністративного права, включаючи поняття адміністративна відповідальність, привели до виникнення на початку XX століття відмінних за поглядами шкіл, з різними підходами визначення адміністративної відповідальності [241, с. 76].

Частина вчених вважала, що поліцейська діяльність не може повністю охопити поняття публічного управління, тому потрібно поліцію виділити як окремий елемент адміністрації та відповідно поліцейське право розглядати, як частину адміністративного. Щодо поняття адміністративної відповідальності в цей період, то до нього близько підійшов В.М. Гессен, який зазначав, що поліцейський (адміністративний) примус виступає внутрішнім управлінням публічної діяльності. Вказані процеси розвитку адміністративного права в XIX столітті були призупинені або значно

реконструйовані через події 1917 р. [107, с. 50].

На думку В.К. Колпакова, історичним підґрунтя суттєвого розвитку адміністративної відповідальності на території нашої держави виступає запровадження системи арештів в адміністративному порядку військово-революційним комітетом у листопаді 1917 року. Легітимність таких арештів було підтверджено в тому ж році народним комісаріатом юстиції РРФСР.

Згодом перелік діянь, що є підставою для адміністративних арештів, розширюється завдяки запровадженню різноманітних декретів, що регламентували склад адміністративних проступків та покарання за них. Як адміністративні у декретах формуються такі стягнення: штраф, примусові роботи, позбавлення волі до двох тижнів [197, с. 85].

Потреба систематизувати законодавство Радянського Союзу, яке б регламентувало застосування адміністративного примусу, а відповідно і питання адміністративної діяльності, змусило в деяких губерніях видати збірники місцевих норм та правил, які на місцевому рівні почали іменувати адміністративними кодексами. Різноманітність та різноплановість вказаних місцевих «адміністративних кодексів» ускладнили роботу місцевої влади і спричинили їх скасування. Одночасно почалася розробка загального адміністративного кодексу [184].

Проект пройшов багаторічну низку скасувань та доопрацювань. Окрім об'єктивних, однією з основних причин затримки було небажання більшості працівників публічної влади того часу приймати кодекс. Адміністративний кодекс позбавляв їх права проявляти гнучкість у прийнятті заходів покарання за певні правопорушення та чинити самосуд.

Незважаючи на всі перепони, у жовтні 1927 року в УСРР було затверджено Адміністративний кодекс УСРР. Кодекс став першою спробою кодифікувати норми адміністративного права. Окрім цього, це був перший законний документ, який офіційно визнав адміністративні порушення і відмежовував їх від злочинів. В адміністративному кодексі УСРР вперше було застосовано термін «адміністративна відповідальність» [29, п. 163]

щодо дій осіб, які порушували установлені публічною владою заборони [456].

У подальшому великий вплив на розвиток адміністративної відповідальності мали нормативні акти, прийняті у 1960-х рр. Це передусім Указ Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» та Указ Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» [339]. Зазначені документи запровадили положення, які мали ключове значення при розробці і прийнятті КУпАП 1984 року [181]:

- терміни «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» використовувались як синоніми;
- визначено і сформульовано винність як одну з ознак адміністративного проступку;
- штраф однозначно було віднесено до адміністративних стягнень;
- скасовано накладення штрафів на юридичних осіб [197, с. 90].

Але основним аспектом довготривалого існування всіх правових інституту є питання змісту головного завдання, яке він покликаний вирішувати. Тому на перший план виходять проблеми концептуального характеру, розуміння яких має сприяти вдосконаленню цього інституту [257, с. 59].

Встановлення обмежень щодо застосування покарань, які накладаються за вчинення адміністративних правопорушень, обмежило свавілля публічної адміністрації та сприяло розвитку зменшення неправомірних примусів каральної системи. Проте у такій формі обмежень нововведення діяло не довго і у вересні 1962 року каральні повноваження міліції почали розширювати. Згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про внесення змін до ст. 13 Указу Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року», міліції надали право накладення адміністративних штрафів за порушення правил прикордонного режиму. Президія Верховної Ради СРСР 8 травня



1963 року приймає Указ «Про порядок накладення штрафів за порушення правил паспортної системи в Москві і Московській області». Документальний «шквал» розширення каральних повноважень міліції відбувався до прийняття 7 грудня 1984 року Кодексу про адміністративні правопорушення, який набрав чинності з 1 червня 1985 року і є чинним і сьогодні, звичайно, з урахуванням усіх змін та доповнень [197, с. 93].

У сучасній науці дефініції поняття адміністративної відповідальності є різні, маючи, здебільшого, дослідницький характер. Основний розподіл полягає у ототожнюванні її або із санкцією, або з обов'язком індивіда нести відповідальність за порушення норм правопорядку чи вчинення інших протиправних вчинків [243].

Ю.П. Битяк, акцентуючи увагу на основній причині виникнення адміністративної відповідальності – адміністративному проступку, робить висновок, що адміністративну відповідальність слід розглядати як засіб накладення на осіб, що вчинили протиправні діяння стосовно загальнообов'язкових правил, які існують на момент вчинення у державному управлінні, відповідних стягнень адміністративного характеру, що мають для вказаних осіб обтяжливі наслідки. Наслідки можуть бути як матеріального, так і морального характеру [19, с. 170]. Він вважає, що адміністративна відповідальність має всі ознаки юридичної відповідальності і є її видом, проте у своїй специфіці виступає як складова адміністративного примусу [19, с. 170].

На думку Т.О. Коломоєць, саме порушення існуючих норм, чинних у народному господарстві чи соціальній сфері, є приводом для виникнення адміністративної відповідальності. Одним з важливих елементів її суті є застосування адміністративної відповідальності до особи, що вчинила правопорушення, посадовими особами, з якими та не перебуває у службових відносинах [20, с. 87].

Т.О. Коломоєць розглядає адміністративну відповідальність як різновид правової відповідальності, що виражається у специфічній формі

негативного реагування з боку державних компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, відповідно до якої члени суспільства, що вчинили протиправні дії, повинні відповідати перед таким органам і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах та порядку [20, с. 134].

Існує також думка щодо розмежування природи адміністративної відповідальності як різновиду адміністративного примусу, а з іншого боку – як виду юридичної відповідальності, яка має свої специфічні ознаки:

- адміністративний характер її реалізації [119], що характеризується простотою та оперативністю порядку притягнення до неї;

- законодавець розкриває її через призму поняття правопорушень адміністративного характеру, особливо це виражено у ст. 9 КУпАП [181];

- адміністративна відповідальність врегульована власною системою нормативно-правових актів, таких як КУпАП [181], Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25.05.1992 р. № 2498-ХІІ [358] та інші;

- суб'єктами адміністративної відповідальності можуть виступати також і юридичні особи;

- широке коло уповноважених осіб, що мають право складати документи про притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Наприклад, згідно зі ст. 255 КУпАП [181] право складати протоколи про адміністративні правопорушення надано представникам різних органів державного нагляду, органів охорони пам'яток історії та культури, органів охорони здоров'я та іншим;

- особливі засоби державної дії – адміністративні стягнення в застосуванні до осіб, що вчинили правопорушення, можуть накладатися не тільки в судовому порядку. Справи про адміністративні правопорушення також можуть розглядатися органами державних інспекцій, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та іншими суб'єктами публічного управління [23, с. 287].

Виходячи із зазначеної специфіки, науковці роблять висновок, що

адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності юридичних та фізичних осіб, яка полягає у використанні уповноваженими посадовими особами держави права накладення адміністративних санкцій (стягнень) як виду адміністративного примусу [23, с. 289].

Така ознака адміністративної відповідальності як адміністративний характер її реалізації є системоутворюючою. Саме через адміністративний характер реалізації адміністративної відповідальності вона і називається адміністративною. Існування судової юрисдикції в справах про адміністративні правопорушення привело до того, що адміністративна відповідальність почала втрачати свій статус саме як адміністративної.

Назва «адміністративна відповідальність» походить насамперед від адміністративного порядку застосування заходів впливу за вчинення правопорушень. Раніше справи про адміністративні правопорушення, віднесені до компетенції суду, були поодинокими, нині ж кількість таких справ значно зростає. Таким чином, основна ознака адміністративної відповідальності, а саме адміністративний характер її реалізації, почала втрачати своє значення. Враховуючи це, ми підтримуємо думку С.М. Гусарова, А.Т. Комзюка та О.Ю. Салманової щодо необхідності повернути адміністративній відповідальності її первинний адміністративний характер, позбувшись невластивих їй явищ. Це стане можливим із прийняттям нового Кодексу України про адміністративні проступки [119].

Вважається, що адміністративна відповідальність є дієвим засобом забезпечення законності та правопорядку в країні [61, с. 6]. За визначенням О.Ф. Скакун, адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності, накладається за адміністративні правопорушення органами адміністративної юрисдикції до осіб, що не підпорядковані їм по службі, за допомогою заходів адміністративного примусу: попередження, штраф, адміністративний арешт, позбавлення спеціальних прав [417, с. 436-439]. Вона також розглядає юридичну відповідальність, в тому числі адміністративну, як вид соціальної відповідальності та, окрім негативного

(охоронного, ретроспективного) аспекту, надає адміністративній відповідальності позитивний (проспективний, заохочувальний) аспект.

Таку позицію підтримують й інші вчені, адже в сучасних умовах поняття адміністративної відповідальності повинно мати ширше значення. Загальносоціологічне значення адміністративної діяльності неможливо переоцінити [110]. Внутрішній стан особи, її особисте ставлення до існування як члена суспільства, колективу, громадянина держави суттєво впливає на дотримання норм правопорядку та рівня вчинених адміністративних правопорушень в країні.

Відповідальна поведінка – це діяльність індивіда з глибоким усвідомленням необхідності дотримуватися встановлених норм і правил, прийнятих в суспільстві та закріплених у відповідних нормативно-правових актах. Соціальний зміст відповідальності в позитивному значенні полягає в тому, що кожна людина, яку б особисту трудову діяльність вона не вела, повинна сповна відповідати за доручену справу, виконувати її з більшою добросовісністю, старанням та ініціативою, в тому, щоб кожен жив, неухильно дотримуючись норм соціального співжиття.

Не зупиняючись на аналізі існуючих думок про позитивну юридичну відповідальність, зазначимо, що на сьогодні навіть Конституція України не згадує юридичну відповідальність у будь-якому іншому розумінні, ніж у ретроспективному. Відзначимо також, що чіткого та однозначного визначення поняття позитивної відповідальності досі немає, а в існуючих визначеннях допускається підміна термінів та об'єднання різних категорій [110].

Включення у зміст позитивної відповідальності прав, обов'язків, компетенції веде, по суті, до злиття її з поняттям права, що призводить до втрати конкретності її визначення. Громадяни живуть і діють не тільки як працівники державних чи суспільних систем та організацій, вони також здійснюють проступки, пов'язані з почуттям відповідальності (у позитивному розумінні). Тому позитивну відповідальність доцільно

розглядати як окреме явище.

Найбільш повноцінний аналіз позитивної відповідальності міститься у працях О.Е. Лейста, який вважає неправильними спроби вчених досліджувати позитивну відповідальність через механізм ретроспективної юридичної відповідальності, тобто через механізм санкцій [245, с. 215]. Він вважав, що саме дослідження і розвиток позитивної відповідальності спрямовані на виявлення основ демократії та спонукальної функції суб'єкта до бажання існування в добропорядному, законному суспільстві [245, с. 239].

Усе ж позиції вчених-адміністративістів щодо розуміння поняття «адміністративна відповідальність» більше сходяться на розумінні її санаційного характеру.

Так, В.Б. Авер'янов надає визначення адміністративної відповідальності як відповідальності за вчинення адміністративного проступку (правопорушення), а також як різновиду юридичної відповідальності, що являє собою систему адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [21, с. 430–431].

Н.В. Гришина вважає, що суть адміністративної відповідальності можна охарактеризувати за схемою «відповідна норма права – адміністративний проступок – адміністративна санкція – адміністративна відповідальність». Насамперед адміністративна відповідальність виникає як правовий наслідок неналежної реалізації суб'єктами своїх прав та обов'язків у сфері державного управління. Саме в аспекті відповідальності за пряме порушення державних приписів, яка є найвищим показником взаємодії «влада – підпорядкування», потрібно розглядати поняття та значення адміністративної відповідальності як важливого інструмента правової держави [109].

Хоча погляди окремих вчених доповнюють один одного, проте

розділяються характеристикою поняття «адміністративна відповідальність» за його окремими критеріями та проявами. Тлумачення поняття «адміністративна відповідальність» здійснюється:

- як виду юридичної відповідальності;
- як сукупності певних правовідносин, що виникають внаслідок порушення норм законодавства;
- як заходу державного примусу;
- як ефективного засобу забезпечення правопорядку [400].

У трактуванні поняття адміністративної відповідальності важливу роль відіграють причини її появи, тобто настання відповідних підстав. Термін «підстава адміністративної відповідальності» не має чіткого законодавчого закріплення. З точки зору етимології термін «підстава» означає привід або достатню причину, яка виправдовує що-небудь та спонукає до відповідних дій [340]. У вітчизняній адміністративно-правовій науці виділяють такі основні підстави адміністративної відповідальності: нормативну (юридичну), фактичну та процедурну [238].

Нормативною підставою адміністративної відповідальності є система правових норм, в яких закріплено переліки адміністративних правопорушень у різних сферах діяльності людини, встановлено види та міру покарань за них, визначено коло суб'єктів, уповноважених накладати адміністративні стягнення [425].

Основним нормативно-правовим актом, що відображає нормативні підстави адміністративної відповідальності в нашій державі, є Кодекс України про адміністративні правопорушення [181]. Крім того, кожна сфера діяльності суспільства має свої специфічні нормативні акти, що слугують нормативними підставами адміністративної відповідальності. Наприклад, у сільському господарстві такими нормативними підставами слугують закони України «Про карантин рослин» [374], «Про зерно та ринок зерна в Україні» [372], «Про пестициди і агрохімікати» [376] та інші [69].

Фактичною підставою адміністративної відповідальності, що дозволяє

притягнути особу до неї, виступає факт вчинення особою адміністративного правопорушення (проступку). Згідно з ч. 1 ст. 9 КУпАП, адміністративне правопорушення (проступок) – це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [181]. У цьому визначенні одночасно вживаються й ототожнюються два поняття: «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок» [471].

Процедурною підставою адміністративної відповідальності виступає акт компетентного органу, уповноваженого на його складання, про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення на особу, яка безпосередньо винна у вчиненні даного проступку [471]. Наприклад, згідно зі ст. 254 КУпАП, уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності складається протокол про вчинення адміністративного правопорушення [181]. У цій статті КУпАП також визначені й основні умови складання даного протоколу, наприклад, обов'язок вручення під розписку одного з примірників особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Оскільки багато вчених дотримуються думки, що адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, то необхідно розглянути основні аспекти природи та визначення юридичної відповідальності, що прямо або опосередковано впливають на поняття адміністративної відповідальності.

Поняття юридичної відповідальності по-різному трактується в наукових працях. Її розглядають, як:

- соціально-правовий регулятор;
- вид правовідносин, що забезпечує права та інтереси взаємопов'язаних сторін;
- вид соціальної відповідальності особи, пов'язаної з проступком, за

яким стоїть апарат державного примусу;

- обов'язок правопорушника нести покарання;
- встановлені законом вид та міра примусу, що впливає на сприйняття

особою втрат особистих благ за вчинення правопорушення [445].

Юридична відповідальність відповідає усім перерахованим визначенням, які доповнюють її широке і важливе значення у системі права. Юридична відповідальність трактується також через розгляд двох її базових значень:

- об'єктивне;
- суб'єктивне.

Об'єктивне значення юридичної відповідальності полягає у запровадженні державною владою заходів примусу в санкціях правових норм проти осіб, що вчинили правопорушення. Причиною виникнення юридичної відповідальності в об'єктивному значенні слугує необхідність створення продуктивних дій норм законодавства і рівень впливу негативних дій правопорушника на функціонування суспільства та державного апарату для управління ним [227, с. 38].

Суб'єктивна юридична відповідальність являє собою суб'єктивний обов'язок особи пройти через систему державного примусу у вигляді покарання за вчинене правопорушення. Характеризується вона наявністю відповідних форм державного примусу за вчинення протиправного діяння, що знаходить відображення у відповідному процесуальному документі уповноваженої на те посадової особи.

Кожна правова система розглядає вину як умову виникнення деліктної відповідальності. Проте навіть у правових документах XIX століття були присутні винятки настання відповідальності без вини, яка в наукових колах отримала назву об'єктивної відповідальності. Значного розвитку концепція об'єктивної відповідальності отримала в XIX столітті через стрімкий розвиток науково-технічного прогресу, що наповнив світ різноманітними видами механізмів та нових джерел енергії, відповідно до застосування яких



збільшується ризик виникнення відповідальності [288].

С.М. Братусь писав, що багато авторів вважають, що це своєрідна аномалія, виняток із загального правила. Об'єктивна відповідальність, зокрема, трактується як вид страхування. Деякі вчені безвинну відповідальність ставлять в один ряд з відповідальністю за провину, вважаючи їх рівноправними. Інші обґрунтування об'єктивної відповідальності вбачають у прийнятті боржником на себе ризику за наслідки своїх дій, при цьому саме поняття ризику тлумачиться неоднозначно [62, с. 163].

Підсумовуючи проведений аналіз адміністративної відповідальності, опираючись на сучасний вектор розвитку Української держави – впровадження європейських стандартів, що, безумовно, передбачає реформування нормативно-правової бази, вважаємо, що процес визначення та закріплення у законодавстві головних понять адміністративного права повинен стати суттєвим важелем вдосконалення національного адміністративно-деліктного права. Зокрема, вважаємо за доцільне закріпити поняття адміністративної відповідальності у законодавстві, що зменшить неоднозначність і суперечливість думок з цього приводу [328]. За основу, вважаємо, доцільно взяти запропоноване у літературі таке її визначення: «адміністративна відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки), адміністративних стягнень (санкцій), що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та у порядку, встановлених нормами адміністративного права» [6, с. 6].

#### 1.4. Функції та принципи адміністративної відповідальності

Поняття «адміністративна відповідальність» у науці часто досліджується крізь призму аналізу та уточнення ознак цього правового явища. Опрацювання і визначення цих ознак дозволяє виділити та відмежувати адміністративну відповідальність серед інших видів юридичної відповідальності. Одними з головних таких властивостей адміністративної відповідальності є її функції [100].

Термін «функція» (від латинського *functio* – виконання, здійснення) використовується для позначення діяльності, зовнішнього прояву властивостей певного суб'єкта в системі певних відносин. Функція – робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [386, с. 220].

У нашому випадку стосовно відносин з приводу притягнення до адміністративної відповідальності це означає діяти, функціонувати. Тому під функціями адміністративної відповідальності як діяльності щодо застосування адміністративних стягнень необхідно розуміти визначені законодавством, яке регулює адміністративну відповідальність, напрями діяльності відповідних органів чи посадових осіб, що характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю. За допомогою дослідження функцій, які виконує адміністративна відповідальність, можна зробити висновок про зміст відповідних відносин щодо притягнення особи до такої відповідальності [240].

Визначення функцій адміністративної відповідальності та їх класифікації суттєво різняться у різних наукових працях. Зустрічаються випадки ототожнення понять функції адміністративної відповідальності з поняттям мети адміністративної відповідальності або правовими явищами, які не підпадають під ознаки функцій.

Зокрема, в низці джерел функціями адміністративної відповідальності називають основні напрями впливу на суспільство, завдяки яким досягається

мета відповідальності та які визначають її призначення як засобу забезпечення суспільного порядку [466]. Є різні підходи до виділення видів функцій адміністративної відповідальності. Так, у працях, присвячених адміністративній відповідальності, виділяють превентивну (попереджувальну), альтернативну, обмежувальну та правозахисну функції адміністративної відповідальності [3, с. 12].

С.М. Гусаров, визначаючи функції адміністративно-юрисдикційної діяльності, відносить до них: охоронну, виховну, регулятивну та превентивну функції. Залежно від змісту виконуваних дій він виокремлює три напрями регулятивної функції адміністративно-юрисдикційної діяльності: удосконалення правотворчої, правозастосовної і правоохоронної діяльності [118а, с. 39, 47].

В.О. Продаєвич запропонував розглядати функції адміністративної відповідальності через співвідношення таких понять як цілі, засоби і результат. Під функціями адміністративної відповідальності він розуміє цілеспрямований вплив адміністративної відповідальності за допомогою встановлених у чинному законодавстві засобів на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру для досягнення певного результату [384, с. 62]. Самі ж функції адміністративної відповідальності В.О. Продаєвич пропонує поділяти на три групи: 1) основні, 2) загальні і 3) додатково класифікуючі функції. Автор відносить до основних лише виховну функцію, оскільки вона є тим критерієм, за яким можна відмежувати заходи юридичної відповідальності від інших заходів правового примусу (заходи попередження, припинення та ін.). Загальними автор вважає регулятивну і превентивну функції, що властиві всім видам юридичної відповідальності. І додатково класифікуючими вважає карну (штрафну) та відновлювальну (компенсаційну) функції [384, с. 77].

О.І. Миколенко виділяє такі функції адміністративної відповідальності: виховна, регулятивна, карна, превентивна, альтернативна, відновлювальна (компенсаційна) [270, с. 27-28]. Він визначає також функції адміністративно-

деліктного права як правового інституту адміністративного права як відповідність правового стану, який склався у суспільстві в результаті адміністративно-деліктного правового регулювання, цілям та засобам адміністративно-деліктного правового регулювання (права та обов'язки суб'єктів, повноваження адміністративно-юрисдикційних органів, система санкцій за вчинення адміністративного правопорушення тощо) [276, с. 434-435].

Зважаючи на різноманітність міркувань щодо поняття «функція адміністративної відповідальності», доцільно спочатку розглянути її мету і завдання. Кожна з трьох категорій визначається за допомогою двох інших.

Мета адміністративної відповідальності – це запланований результат, якого бажає досягнути орган державної влади, встановлюючи категорії правопорушень та санкції за їх вчинення. Обов'язковою умовою є зазначення переліку правопорушень в нормативно-правових актах.

Завданням адміністративної відповідальності є охорона суспільних відносин, сформованих у процесі діяльності щодо виконання повноважень державних органів, від протиправної поведінки; гарантування прав громадян; виховання суб'єктів правовідносин в дусі дотримання різних адміністративних правил [88]. Адміністративна відповідальність регулюється нормативними актами, які в сукупності становлять законодавство про адміністративні правопорушення. Провідну роль у системі законодавства відіграє Кодекс України про адміністративні правопорушення, у ст. 1 якого визначаються завдання Кодексу, а саме: охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [181]. Саме такі завдання ставляться перед адміністративною відповідальністю в Україні.

У науці зазначені завдання деталізуються і наводиться більш широке коло завдань. Зокрема, С.В. Кувакін визначає такі завдання адміністративної відповідальності:

- збереження державного ладу;
- охорона суспільних відносин, що існують у державі і регламентуються конкретними законодавчими актами, які встановлюють адміністративну відповідальність;
- охорона правопорядку та громадської безпеки;
- відшкодування спричинених правопорушенням збитків;
- позбавлення винного можливості і далі вчиняти правопорушення;
- попередження та припинення правопорушення;
- виховання у правопорушника та інших осіб поваги до права і бажання діяти згідно з приписами митно-правових норм;
- покарання винного [8, с. 28].

Постановка завдання покарання винного за адміністративне правопорушення є досить дискусійним, адже останнім часом в науці намагаються відійти від каральної функції відповідальності. Проте варто визнати, що передбачені санкції за адміністративні делікти, зокрема штрафи, сприймаються порушниками як покарання за вчинене діяння.

Як ми уже відзначали, існують різні точки зору на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. Основною метою адміністративної відповідальності є виховання особи, що вчинила правопорушення, в дусі поваги і дотримання вимог законів, насамперед Конституції України. Всі інші функції носять додатковий характер.

Під функціями адміністративної відповідальності О.Т. Зима розуміє основні напрямки, форми впливу, через які досягається мета адміністративної відповідальності, в яких власне виявляється призначення відповідальності. Перспективною метою адміністративної відповідальності вважається повна ліквідація адміністративних правопорушень. Науковці відзначають дещо ідеальний характер такої мети. Фактично ж мова йде про

утримання рівня адміністративних правопорушень в певних межах [157, с. 62-63].

Отже, мета адміністративної відповідальності проявляється і реалізовується через її функції. О.Т. Зима до основних таких функцій відносить превентивну, репресивно-карну і правовідновлювальну.

Превентивна функція слугує загальному і спеціальному попередженню адміністративних правопорушень та покликана не допустити вчинення адміністративних правопорушень у майбутньому. Вона реалізується через виховання та загальну й спеціальну превенцію, що впливає на реального чи потенційного правопорушника.

У репресивно-карній функції виражаються негативні наслідки для правопорушника, які є примусовим обмеженням, карою (репресією) за вчинене протиправне діяння. Таким чином виражається негативне ставлення суспільства до вчиненого правопорушення.

Правовідновлювальна (компенсаційна) функція забезпечує відновлення порушених прав та відшкодування збитків, завданих правопорушенням особі чи суспільству в цілому [157, с. 63-65]. У той же час правовідновлювальна (компенсаційна) функція більшою мірою притаманна цивільно-правовій відповідальності, а не адміністративній.

Виділяється також виховна функція, яка забезпечує ефективний вплив на психіку особи порушника, його правосвідомість та оберігає суспільство від повторних правопорушень з його боку. Виховна функція адміністративної відповідальності або функція виправлення особи, що вчинила правопорушення, полягає у впливі на свідомість людини, що прищеплює їй повагу до правил та норм поведінки, які є прийнятними в суспільстві і були закріплені у відповідних нормативно-правових актах держави. Ця функція полягає у доведенні до свідомості особи, що вчинення правопорушення є суспільно негативним явищем, яке заважає успішному функціонуванню соціуму як безпечного середовища для існування. Вже на стадії оформлення матеріалів справи виховна функція починає істотно впливати на особу, що

вчинила правопорушення, і через свій вплив може змінити подальшу її поведінку, завдяки чому вона не допустить вчинення вчинків, які змусять органи правопорядку застосувати забезпечувальні заходи, що обмежують права і свободи порушника.

Наступною важливою функцією адміністративної відповідальності, яку деякі вчені, зокрема І.В. Зелена [155], відносять до різновиду виховної, є превентивна. Ця функція спрямована на профілактику адміністративних правопорушень у майбутньому, причому як випадків рецидиву, так і з боку кожного члена суспільства.

Всі види юридичної відповідальності, включаючи адміністративну, виконують також регулятивну функцію. Зміст цієї функції полягає у встановленні обмежень та заборон чинити певні дії. Держава, в особі відповідних органів, що мають владні повноваження, оцінює та вказує на необхідну програму прийнятних дій для ефективного, безпечного існування суспільства шляхом встановлення системи заборон, що є підказкою для особи приймати правильні рішення стосовно вчинення тих чи інших дій. Змістом забезпечення регулятивної функції є регулювання відносин у суспільстві шляхом запобігання правопорушенням, покарання винних осіб, що їх вчинили, та регенерація порушених внаслідок вчинення правопорушень прав і законних інтересів [444, с. 513].

Каральна функція як сила державного примусу являє собою застосування до правопорушника заходів покарання, передбачених законодавством, за вчинений ним адміністративний проступок. Особа відчуває на собі комплекс обмежень її волі за недотримання охоронюваних адміністративним законодавством норм [275].

Покарання є специфічною реакцією держави на адміністративне правопорушення. Якщо держава не реагує на його вчинення, то безкарність часто призводить до рецидиву, а отже, завдає серйозної шкоди правопорядку. Окрім цього, безкарність є негативним прикладом для інших осіб з низькою соціальною відповідальністю, що теж слугує фактором провокування

розвитку вчинення правопорушень у відповідних регіонах [275].

Компенсаційна (відновлювальна) функція надає можливість потерпілій особі або державі відновити незаконно порушенні права та майнові блага. Багато визначених адміністративних проступків пов'язані зі спричиненням шкоди державі. Основним видом адміністративного покарання є стягнення штрафу, тобто поповнення державного бюджету коштами особи відповідно до встановленого виду та розміру вчиненого правопорушення. Тому, безумовно, за вказаною категорією адміністративних стягнень штраф одночасно з досягненням мети інших функцій адміністративної відповідальності має й певний компенсаційний (відновлювальний) характер [478].

Окремо варто зупинитися на інтегративній функції адміністративної відповідальності. На думку В.В. Середюк, із розвитком умов існування суспільства, що часто приводить до великих перетворень в економічній, політичній та соціальній сфері, функції адміністративної відповідальності не можуть залишитися незмінними. У вчених під час аналізу питання функцій адміністративної відповідальності домінує нормативістський підхід, де питання розглядається через призму нормативного впливу на особу. Проте потрібно також звернути увагу на функції адміністративної відповідальності відповідно до соціологічного розуміння права, тобто вплив адміністративної відповідальності в аспекті соціального інституту та спонукання до відповідних дій у поведінці особи, що зазнає адміністративної відповідальності [411].

Польський вчений В. Лянґ розглядає адміністративну відповідальність як частину права, що зближує особу із суспільством, також наголошуючи у цьому розумінні на інтегративну функцію адміністративної відповідальності [515].

Отже, ефективний розвиток суспільства в демократичному напрямку неможливий без інтегративної функції адміністративної відповідальності, яка перетворює індивідуальні стандарти правової поведінки в корпоративні. Існує два напрями впливу адміністративної відповідальності як елементу



соціокультурної системи, які тісно пов'язані між собою та регулюють один одного:

- індивідуально-психологічний;
- природа людини як частини соціуму.

Адміністративна відповідальність в індивідуально-психологічному напрямі як явище формує аспекти свідомості, що впливають на формування та розвиток особистості. Відповідальність передбачає утворення здатності «відповідати на що-небудь». Особистість постійно відповідає на зовнішні виклики світу, частиною якого є. Це усвідомлення власного взаємозв'язку і взаємозалежності із суспільством.

Соціалізація особистості як частини соціуму – це процес пристосування свідомості людини до соціальних умов, що характеризують суспільство. У процесі соціалізації можуть спостерігатися різні дефекти через перекручене сприйняття соціального досвіду або впливу антисуспільних настанов. Адміністративна відповідальність як правове явище формує очікування або повернення розвитку особистості до правомірної поведінки – адекватних реакцій кожного учасника відносин для збереження впорядкованого суспільства. Вона повинна слугувати інструментом комунікації та інтеграції особи правопорушника і суспільства. Інтегративна функція відповідальності встановлює і гарантує зв'язок між особою та соціумом.

Зважаючи на курс розвитку нашої держави на європейські стандарти, інтегративну функцію адміністративної відповідальності потрібно виділяти з-поміж інших її функцій, оскільки через неї реалізується особлива мета адміністративної відповідальності [411].

Останньою із досліджуваних функцій адміністративної відповідальності є інформаційна, що полягає в доведенні до суспільства інформації про напрямки регулювання державою адміністративно-деліктних відносин, зокрема про права та обов'язки, а також можливість притягнення до адміністративної відповідальності. Отже, кінцевою метою інформаційної

функції адміністративної відповідальності є поведінка людини, основана на правовій поінформованості.

Підсумовуючи викладене, можна зауважити, що під функціями адміністративної відповідальності пропонуємо розуміти визначені законодавством, що регулює адміністративну відповідальність, напрямки, форми впливу на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру, за допомогою якого досягається мета адміністративно-деліктного правового регулювання (мета адміністративної відповідальності).

Щодо класифікації функцій адміністративної відповідальності, вважаємо, що їх доцільно поділити на основні та додаткові. Основними є виховна, превентивна (попереджувальна) і каральна функції. Додатковими ж є обмежувальна, правозахисна (функція захисту правопорядку), виховна, регулятивна, альтернативна (альтернативні санкції), відновлювальна (компенсаційна), інтегративна та інформаційна функції.

Наступною важливою категорією адміністративної відповідальності є її принципи. Принцип (від лат. *principium* – засади, фундамент, початок) – це основоположна позиція будь-якого вчення, науки, концепції, системи поглядів тощо.

Принципами адміністративної відповідальності називають основні положення, закріплені в Конституції та нормативно-правових актах, на базі яких ґрунтується порядок притягнення осіб, що вчинили протиправні діяння, до адміністративної відповідальності [349].

На основі принципів здійснюється розробка й реалізація конкретних окремих норм права. Фундаментальна значущість принципів, що виходить з їх тлумачення, впливає на базис створення кожної галузі права [244].

Принципи дають відображення особливостей формування та розвитку адміністративної відповідальності у законодавстві України. Наявність стабільних і чітко визначених принципів – одна з основних ознак ефективності відповідної галузі права

Ю.В. Кононенко визначає принципи адміністративної відповідальності як основоположні ідеї, закріплені нормами адміністративного права, які відображають сутність, призначення і зміст адміністративно-правової відповідальності, закономірності її розвитку та реалізації [212]. Науковець відзначає, що для забезпечення належного правового регулювання підстав адміністративної відповідальності доцільно на законодавчому рівні закріпити основні принципи адміністративної відповідальності в окремій нормі, і пропонує доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення окремою статтею «Принципи законодавства про адміністративну відповідальність». До таких автор відносить: верховенство права, законності, гуманізму, справедливості та невідворотності відповідальності, відповідальності за наявності вини. Відзначається, що принципи адміністративної відповідальності, будучи ідеями та найважливішими положеннями, виражають об'єктивні потреби людини і суспільства, сприяють підвищенню правової культури громадян [212].

У літературі зустрічаються й інші підходи до розуміння видів принципів адміністративної відповідальності. Аналіз цих джерел та нормативних актів дозволяє віднести до основних принципів адміністративної відповідальності:

- верховенство права;
- законність;
- відповідальність лише за вчинення протиправного діяння;
- обґрунтованість, тобто відповідальність лише за наявності відповідно визначених нормативно-правовими актами підстав;
- невідворотність відповідальності;
- індивідуалізацію відповідальності;
- гуманізм;
- відкритість та прозорість;
- презумпцію невинуватості.

Верховенство права є одним із пріоритетних принципів у

демократичному суспільстві. Згідно з цим принципом, адміністративна відповідальність в Україні і процедура притягнення до неї базується на конституційних засадах та правових презумпціях, які ґрунтуються на ідеальних, духовних і справедливих поняттях про право. Права і свободи людини і громадянина при цьому є найвищою цінністю і ніхто не може їх порушувати [349].

Принцип законності адміністративної відповідальності означає неможливість застосування заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і у порядку, встановлених чинним законодавством. Уповноважені органи і посадові особи застосовують заходи адміністративного впливу виключно в межах їх компетенції, у повній відповідності з нормами чинного законодавства України. Завдяки системному контролю структури правоохоронних органів і відповідних посадових осіб забезпечується дотримання вимог законності при притягненні винних осіб до адміністративної відповідальності [6, с. 9].

Відповідно до принципу відповідальності лише за вчинення протиправного діяння, що завдало шкоди, застосування заходів адміністративного впливу можливе виключно за діяння особи. Так, погляди чи вислови особи (про намір вчинити протиправні дії) не будуть визнані адміністративним правопорушенням. А перелік адміністративних проступів визначений законодавством. Наступний принци обґрунтованості означає, що адміністративній відповідальності підлягає виключно особа, яка безпосередньо винна у вчиненні протиправного діяння. Особа могла усвідомлювати суспільно шкідливий характер свого діяння, передбачала його суспільно шкідливі наслідки і бажала їх настання або не передбачала можливості настання суспільно шкідливих наслідків діяння, хоч повинна була усвідомлювати і могла їх передбачати. Ще один принцип невідворотності адміністративної відповідальності полягає в неминучості настання адміністративної відповідальності для винної особи. Проте цей принцип має деякі винятки. Мова йде про випадки коли особа

правопорушник не досягла повнолітнього віку або на неї поширюється дія дисциплінарного статуту. В такому разі за проступки застосовуються інші заходи впливу [6, с. 10-11].

До винятків із принципу невідворотності відповідальності слід зарахувати також випадки звільнення від адміністративної відповідальності. Чинний КУпАП [181] передбачає декілька видів такого звільнення. Перш за все через передачу матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу. Відповідно до ст. 21 КУпАП особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, крім посадової особи, звільняється від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації або трудового колективу, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника до нього доцільно застосувати захід громадського впливу [181, ч. 1 ст. 28]. Переконавання повинно ґрунтуватися на всебічній оцінці характеру правопорушення та особи порушника. Правопорушника можна також звільнити від адміністративної відповідальності, якщо правопорушення є малозначним, шляхом оголошення усного зауваження [181, ст. 29]. Окрім цього, особи віком від 16 до 18 років, що вчинили правопорушення, можуть бути звільнені від адміністративної відповідальності із застосуванням до них заходів виховного впливу. Окремо заслуговує на увагу те, що відповідно до ст. 15 КУпАП притягнення до адміністративної відповідальності військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, відбувається за дисциплінарними статутами. Особи, на яких поширюється дія таких статутів, наприклад військовослужбовці, в тих випадках, коли вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах, можуть бути звільнені від адміністративної відповідальності шляхом передачі матеріалів для застосування заходів дисциплінарного впливу до цих осіб [6, с. 11-12].

О.С. Літошенко вважає подібний підхід законодавця порушенням принципу рівності всіх громадян перед законом (ст. 24 Конституції

України), що дає можливість цим особам уникати адміністративної відповідальності, а у випадках притягнення їх до цього виду відповідальності на загальних підставах уникати найбільш тяжких стягнень (виправних робіт, адміністративного арешту), а в окремих випадках – штрафу (обмежившись тільки попередженням). На підставі цього О.С. Літошенко пропонує виключити ст. 15 з Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної за специфікою процедур її здійснення та застосування санкцій, а також правовими наслідками. Адміністративна відповідальність реалізується через процесуальну діяльність суб'єктів та має стадії, регламентовані адміністративним законодавством. Дисциплінарні провадження мають свою специфіку залежно від органу, в якому служить особа, і вибір санкції здійснюється керівником. Дисциплінарне провадження передбачає також встановлення факту проступку через пояснення винної особи, без складання протоколу [250, с. 72].

У всіх перелічених випадках звільнення від адміністративної відповідальності є правом, а не обов'язком уповноваженого органу, який розглядає справу [6, с. 11].

У чинному адміністративному законодавстві є прогалини в питаннях забезпечення принципу невідворотності адміністративної відповідальності, а саме в окремих випадках застосування відповідних стягнень, такого наприклад, як позбавлення громадян права керування річковими, морськими або маломірними суднами.

Так, ст. 130 КпАП України [181, ст. 130] передбачає за керування цими суднами судноводіями, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, накладення на них штрафу в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, з

позбавленням права керування всіма видами плавучих засобів на строк від одного до трьох років, а за ті ж дії, вчинені особами, які не мають права керування річковими, морськими або маломірними суднами, – накладення лише штрафу або громадських робіт.

З наведеного випливає, що для правопорушника, що має посвідчення (свідоцтво, диплом) судноводія, санкція значно суворіша, адже застосовується відразу два стягнення, причому додаткове стягнення – позбавлення спеціального права, є навіть суворішим, ніж штраф чи громадські роботи. А для особи, що вчинила те саме правопорушення, без наявності спеціального права застосовується лише штраф, який жодним чином не є перешкодою законним шляхом отримати посвідчення судноводія в найближчому майбутньому. Тому для повноцінної реалізації принципу невідворотності адміністративної відповідальності варто було б застосовувати до осіб без посвідчення судноводія додаткове стягнення – заборону його отримання протягом певного строку [119].

Принцип індивідуалізації відповідальності вимагає відповідності між стягненням та ступенем суспільної шкідливості адміністративного проступку. Згідно з положенням ч. 2 ст. 61 Конституції України [214, ч. 2 ст. 61], юридична відповідальність, включаючи адміністративну, повинна бути індивідуальною. Цей принцип безпосередньо не визначений у КУпАП, але опосередковано впливає з його положень. Так, у ст. 33 КУпАП [181, ст. 33] сказано, що при накладенні стягнення потрібно враховувати характер вчиненого проступку, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують відповідальність, тощо. Проте в цій же нормі з неї зроблено виняток. При накладенні стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованому в автоматичному режимі, вказані у статті обставини не враховуються. Існування такого винятку викликає сумніви у його доцільності та законності, адже порушує загальну логіку принципу індивідуалізації відповідальності. Особливо враховуючи факт тенденції

постійного зростання штрафів у згаданій сфері порівняно з іншими правопорушеннями.

У засобах масової інформації та згідно з висловлюваннями багатьох політиків і державних діячів збільшення розмірів штрафів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є практично єдиним дієвим способом зменшення кількості зазначених правопорушень. Проте, на думку різних фахівців, посилення суворості санкцій дає невеликий ефект зменшення кількості правопорушень. Найбільш дієвим правовим способом у такій ситуації буде забезпечення невідворотності юридичної відповідальності. Але говорити про невідворотність адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху не доводиться. Притягнення до неї за вказані правопорушення є поодинокими винятками, адже державний механізм забезпечення протидії цим правопорушенням функціонує незадовільно. Створення альтернативи ліквідованій системі міліцейського контролю за безпекою дорожнього руху відкладається, що унеможливорює ефективно застосовувати положення адміністративної відповідальності за такі правопорушення [119].

Засоби масової інформації часто переконують, що основна проблема полягає у відсутності відеонагляду за дорожнім рухом, і тому необхідно обладнати всі дороги і перехрестя відеокамерами. Проте при такій позиції впливає, що порушення правил дорожнього руху на перехрестях, які не контролювані відеонаглядом, фактично будуть легалізовані. Також виникає питання стосовно термінів та строків обладнання всіх перехресть відеоспостереженням, адже напрямків руху на них декілька і кожний потребує власної фіксації. Але навіть, якщо уявити здійснення такого відеозабезпечення по всій країні, виникає проблема можливості притягнення до адміністративної відповідальності власників чи володільців транспортних засобів (відповідальних осіб). Адже, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 22.12.2010 року [398],



передбачена в ст. 14-1 та 14-2 КУпАП [181, ст. 14-1, 14-2] можливість притягнення до адміністративної відповідальності власників транспортних засобів є неконституційною. Цим рішенням Конституційного Суду України визначено, що фіксація транспортного засобу в автоматичному режимі не є підставою для накладення адміністративної відповідальності на власника – потрібно встановити особу, що безпосередньо перебувала за кермом під час вчинення правопорушення. Такий обов'язок покладений на правоохоронні органи, що мають відповідні повноваження в ході провадження у справі. Справді, покласти на власника транспортного засобу обов'язок у будь-якому випадку відповідати за правопорушення, якого він не вчиняв, суперечить принципам права та навіть логічному міркуванню. Кримінальне право дає назву такому процесу «об'єктивне звинувачення» [119].

Окрім суперечності принципу індивідуалізації, положення ст. 14-1 та 14-2 КУпАП [181, ст. 14-1, 14-2] суперечать також принципу презумпції невинуватості, адже змушують власника транспортного засобу або так звану відповідальну особу обов'язково повідомляти про особу порушника, тим самим практично доводити власну невинуватість.

Зазначимо, що принцип презумпції невинуватості при застосуванні адміністративної відповідальності є одним із ключових при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Відповідно до цього принципу правопорушник вважається невинуватим, доки його вина у вчиненні правопорушення не буде доведена органом, який здійснює притягнення його до відповідальності. У цивільному процесі, на відмінну від провадження в справах про адміністративні правопорушення, навпаки, діє принцип презумпції винуватості, тобто особа, яка порушила зобов'язання або заподіяла шкоду, вважається винуватою і саме на неї покладений обов'язок довести свою невинуватість [250, с. 94]. Зазначений принцип визначено ч. 2. ст. 614, ч. 1. ст. 617, ч. 3 ст. 791 та іншими статтями Цивільного кодексу України [470].

З таким порушенням принципів адміністративної відповідальності ефективність використання відеофіксації в системі забезпечення безпеки дорожнього руху викликає великі сумніви. Потрібно застосовувати альтернативні методи, які використовують в зарубіжних країнах. Наприклад, обов'язкове обладнання автомобілів, що здійснюють пасажирські перевезення, різними видами відеофіксаторів, які постійно працюють, тобто електронним блоком контролю всіх його систем. Пристрій записує та зберігає параметри стану автомобіля, його переміщення, наявність перешкод, пішоходів та інших транспортних засобів, колір світлофора і навіть стан дорожнього покриття, завдяки чому при вчиненні адміністративного правопорушення аналіз зафіксованих даних дасть можливість уповноваженим правоохоронним органам ефективно та швидко встановити винного навіть при його відмові надавати свідчення [119].

Проблема забезпечення реалізації принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності існує також у зв'язку із поширенням практики встановлення у нормах КпАП України точно визначеного розміру штрафу. Наприклад, у ст. 129 КУпАП [181, ст. 129] зазначено, що допуск до керування транспортними засобами водіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, або у хворобливому стані, або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або таких, що не пройшли у встановлений строк медичного огляду, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб, відповідальних за технічний стан, обладнання, експлуатацію транспортних засобів, громадян – суб'єктів господарської діяльності в розмірі двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [181].

З одного боку, точне визначення розміру штрафу сприяє запобіганню проявам корупції, а з іншого – суттєво порушує принцип індивідуалізації, адже ігнорує при призначенні розміру адміністративного стягнення

індивідуальні особливості особи порушника, його майновий стан тощо.

Варто також зазначити, що розмір штрафу у згаданій статті, як і в інших, залежить від офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян, який відповідно до п. 5 підрозділу 1 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України становить 17 грн. [345]. Проте використання цієї інформації жодним чином не ілюструє майновий стан особи, а отже, і застосовувати її для визначення розміру штрафу не є доречним як для правопорушника, так і для держави. У такому випадку доцільно було б запозичити досвід деяких країн Європейського Союзу. Наприклад, у Німеччині з цією метою використовується розмір денного заробітку особи, що вчинила правопорушення. Це дозволило б застосувати принцип індивідуалізації до кожного правопорушника і для різних осіб призначати різний розмір штрафу з урахуванням їх заробітку. Якщо особа не працює та відповідно не має заробітку, то можна застосувати середню величину денного заробітку в країні, або в цьому випадку звертатись до офіційно встановленого неоподаткованого мінімуму доходів громадян [119].

Основа принципу індивідуалізації порушується також і при тенденції надмірного зростання штрафних санкцій. Приклад зарубіжних країн невірно трактується у співвідношенні розміру штрафу до статків пересічного громадянина. Наприклад, у Німеччині розмір штрафу за керування автомобілем у нетверезому стані становить приблизно 500 €. Але при цьому для німецьких громадян 500 € – це близько 20 % середньомісячного заробітку, тоді як для громадян України – це більше, ніж середньомісячний заробіток. Тому рівнятися на зарубіжний досвід у визначенні розмірів штрафних санкцій за схожі правопорушення потрібно дуже обережно [119]. Індивідуалізація дає змогу під час прийняття рішень про застосування адміністративної відповідальності враховувати реальний майновий стан громадянина і його можливість сплачувати такі стягнення. Продовження ігнорування цього принципу

приводить до ненавмисного нового порушення з боку громадянина – невчасної сплати штрафних санкцій. Надмірні штрафні санкції приводять не до перевиховання, а «психологічного знищення» правопорушника, що може спричинити вельми негативні наслідки, включаючи випадки самогубства.

Суть принципу гуманізму полягає у повазі до гідності, прав і свобод особи. Завдяки цьому принципу уповноваженим особам забороняється, використовуючи формальні приписи, принижувати гідність особи, безпідставно заважати реалізувати свої потреби та інтереси. Принцип гуманізму слугує критерієм правильності прийнятого рішення та має свій прояв в обставинах, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення (неосудність особи, стан крайньої необхідності тощо) [349].

Принципи відкритості й прозорості є важливими при бажанні будь-якої держави стати повноправним членом ЄС. Стандарти ЄС передбачають відкритість публічних інституцій, тобто їх обов'язок працювати більш доступно та зрозуміло для широких верств населення. Це стосується як обсягів та періодичності публікування інформації, так і способу та мови викладення інформації.

Прозорість забезпечується шляхом надання вільного доступу до змісту процедур прийняття рішення стосовно застосування адміністративної відповідальності, що передбачені різноманітними нормативними актами та інструкціями.

Важливим показником наявності такого принципу виступає також відкритість публічної адміністрації для зовнішніх перевірок, у тому числі представникам громадськості, зокрема максимальна доступність осіб до інформації про внутрішню діяльність органів влади [23, с. 45].

Особливість сучасного етапу розвитку адміністративного права, включаючи принципи адміністративної відповідальності, полягає в тому, що воно має бути спрямоване на утвердження пріоритету прав, свобод та

законних інтересів кожного члена суспільства, концентрації сил на запровадженні відкритої і прозорої сервісної (службової) його концепції [209].

Допомогти встановленню принципу відкритості та прозорості в адміністративній відповідальності має система громадського контролю, зорієнтована на нові демократичні завдання. Між громадськими організаціями в областях і районах повинен діяти зв'язок постійного обміну досвідом та інформацією про діяльність органів виконавчої влади щодо дотримання ними визначених принципів адміністративної відповідальності [211].

Адміністративна відповідальність в Україні ґрунтується також на принципі гнучкості та оперативності. Швидкий розвиток всесвітньої економіки, учасником якої є наша держава, потребує прискорення впровадження рішень щодо удосконалення дії та застосування адміністративної відповідальності. Наприклад, визначення, систематизація і встановлення загальних правил та процедур у питанні застосування до юридичних осіб адміністративних стягнень, насамперед штрафу [210].

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що, незважаючи на закладену в чинному законодавстві базу основних функцій та принципів адміністративної відповідальності, окремі положення КпАП України та інших нормативно-правових актів суперечать не тільки загальному змісту встановлених функцій та принципів, але і конкретним положенням Конституції України, а також самим нормам КУпАП [320]. У зв'язку з цим постає потреба у проведенні детального аналізу правового забезпечення адміністративної відповідальності з метою усунення всіх суперечностей та узгодження норм чинного законодавства.

### **1.5. Джерела адміністративно-деліктного права та їх розвиток**

Ефективність функціонування адміністративної відповідальності в Україні значною мірою пов'язана з нормативним комплексом – системою джерел адміністративно-деліктного права України. Саме вона забезпечує належну нормативну регламентацію суспільних відносин, пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності в Україні, та правопорядок.

Категорія джерел права вже зайняла своє місце у понятійно-категоріальному апараті загальної теорії права. Проте формування адміністративно-деліктного права України як підгалузі адміністративного права України викликало необхідність досліджень у цій сфері, що зумовлює актуальність дослідження питань становлення джерел адміністративно-деліктного права в Україні та їх сучасного стану. До того ж серед науковців ведуться дискусії з приводу тих чи інших питань формування і функціонування системи джерел адміністративного та адміністративно-деліктного права України.

Правова реальність складається із великої кількості різноманітних правових явищ, які мають певні форми вираження та походження. Виняткове значення для різних галузей юридичної науки має визначення джерел права в системі правової реальності [220].

Розбудова Української держави в ракурсі європейських стандартів вимагає вдосконалення змісту адміністративно-деліктного права і, зокрема дослідження питання його джерел, оскільки їх зміст та система й формують адміністративно-деліктне право України [475].

Враховуючи тривалий процес реформування вітчизняного адміністративно-деліктного права, аналіз його джерел слід почати з розуміння їх поняття. Адже без чіткого визначення джерел адміністративно-деліктного права неможливо вибудувати цілісне уявлення про межі його

впливу, форми діяльності та суть існування, а, отже, й уявляти повноцінну концепцію галузевого розвитку на даний час [260].

Перш ніж перейти безпосередньо до джерел адміністративно-деліктного права, розкриємо сутність поняття «джерела права» [352]. Слово «джерело», згідно з тлумачним словником, трактується як те, що дає початок чому-небудь, звідки постає, черпається, виходить щось; основа, база чого-небудь; вихідне начало, початок початків [76].

Розгляд викладених значень слова «джерело» дає уявлення про частоту їх використання в різних науках, у тому числі в юриспруденції. З упевненістю можна сказати, що, окрім першого значення, інші постійно застосовуються в усіх гуманітарних науках [352].

У процесі наукового осягнення права як складного та різноаспектного соціального явища науковці перемістили найменування об'єкта живої природи на соціальне явище. Метою такого переносу було встановлення причин походження права, а також пояснення та доведення його соціальної необхідності. При цьому загальноживане в суспільстві слово «джерело» набуло статусу правового терміна не окремо, а у складі стійкого словосполучення «джерело права» [336, с. 38].

У формально-юридичному значенні під джерелами права розуміють форми його вираження. До таких форм вираження належать офіційні акти, прийняті уповноваженими органами державної влади, в яких закріплені відповідні правові норми та правила, які слугують основою для виникнення, зміни чи припинення правових відносин. Під юридичним джерелом права розуміють тільки офіційні форми зовнішнього вираження його змісту, тобто норми права, які містяться в офіційно визнаних державою джерелах права, які, в свою чергу, виступають формами існування правових норм [220].

У сучасному науковому середовищі вбачається спроба наповнити термін «джерело права» більш широким смисловим значенням, підходячи до розгляду цього поняття з різноманітних сторін життя суспільства, як-то матеріальних, соціальних, політичних чи інших [452].

Одним з основних підходів до розуміння терміна «джерело права» є філософський, котрий вказує на характер світоглядних ідей, що стали базовою платформою для заснування відповідних юридичних систем (ліберальні, консервативні тощо). Ідейний – різноманітні ідеї, включаючи викладені у правових науках, концепціях, виразах правосвідомості, що формують певне розуміння права та є фундаментом норм права, які формують їх змістове значення. Гносеологічний – підхід, де джерело права виступає способом пізнання права, тобто «коморою», звідки ми черпаємо свої знання про право. Матеріальний – визначається сукупністю умов існування суспільства, як-то матеріальні, культурні, політичні, економічні чинники, які спонукають до виникнення та змісту права у відповідній формі. Наприклад, розвиток виробництва, приватної власності і т.ін. визначається збільшенням матеріальних потреб людей, що, в свою чергу, спонукає державну владу закріплювати в законодавстві багато соціальних прав, як право на працю, відпочинок, соціальне страхування та ін. Тобто ці потреби і виступили матеріальними джерелами права [452]. Інституційний – як правотворча діяльність інститутів державної влади та громадянського суспільства, які встановлюють норми права.

Н.М. Пархоменко, провівши дослідження терміна «джерела права», стверджує, що, по суті, всі вчені однаково розуміють джерела права як чинники, які творять право. Розбіжності починаються при з'ясуванні питання, що має вважатися чинниками, які створюють право. Використання терміна «джерело права» потребує певного контексту, його, як і саме право, неможливо визначити лише з одного боку [336, с. 39]. Історично склалось, що в адміністративно-деліктному праві формується власна специфічна система джерел, яка породжена предметом і методами правового регулювання та залежить від особливостей ідей та етапів суспільного і державного розвитку [448].

Н.А. Мазаракі, розглядаючи джерела адміністративного права, приходять до висновку, що розмаїття думок вчених не сприяє



впорядкуванню понятійно-категоріального апарату та формуванню єдиного теоретичного базису адміністративно-деліктного права. Тому з усіх підходів виділяє саме формально-юридичний, який вважає домінантним у вітчизняній адміністративно-правовій науці [260].

Вона стверджує, що саме на формально-юридичному підході ґрунтується основна маса доктринальних визначень та класифікацій, адже серед різних підходів, які мають переважно теоретичний характер, тільки формально-юридичний дозволяє виявити практичну реалізацію використання джерел права, даючи відповіді на такі практичні важливі питання:

- де міститься інформація про зміст юридичної норми;
- наскільки обрана норма є обов'язковою;
- яка норма має пріоритет у разі виникнення колізії;
- який процес утворення проходять норми права та як узгоджуються

між собою?

Н.А. Мазаракі також наголошує, що часто прихильники формально-юридичного підходу усупереч існуючим парадигмам в авторських визначеннях і класифікаціях поєднують принципово різні форми об'єктивного вираження права та включають до системи його джерел «позаправові» регулятори, такі як релігія, мораль, традиції тощо. Вона вважає, що подібні відхилення радше заважають ніж допомагають систематизувати й обґрунтувати джерела адміністративно-деліктного права на базисі формально-юридичного підходу, адже здебільшого вносять сум'яття та дезорієнтують дослідників цієї галузі права [260].

Цікавим є розуміння зазначеного автора про належність адміністративно-правових прецедентів до джерел адміністративно-деліктного права. Виникнення їх відбувається через наявність великої кількості правових прогалин та колізій, що примушує державні органи вирішувати конкретні адміністративні справи, беручи до уваги загальновизнані принципи права, ініціюючи тим самим появу відповідного прецеденту. Так, Велика Палата Верховного Суду та об'єднана палата

Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, даючи тлумачення норм права, у випадку колізії, фактично створюють нову норму права для вирішення всіх інших аналогічних адміністративних справ. Проте ціллю тлумачних актів вищих судових інстанцій є повне розкриття змісту юридичних норм, а не створення принципово нових. І хоча судові інстанції керуються тлумачними актами, вони не повинні підміняти правотворчість та виступати самостійним джерелом права, адже в нашій державі індивідуальні рішення органів влади не є загальнообов'язковими і повинні застосовуватись до конкретної справи. Це питання досі є дискусійним [260].

Відзначимо основні функції, які виконують джерела адміністративно-деліктного права, в тому числі у виконанні загальних функцій держави. Так, В.В. Решота, не заглиблюючись у класифікації за різноманітними підходами та критеріями, виділяє основні функції джерел адміністративного права [396]. Адміністративно-деліктне право, будучи підгалуззю права адміністративного, виконує схожі функції з урахуванням предмета правового регулювання та відносин, пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності.

Так, до функцій джерел адміністративно-деліктного права можна віднести:

- охоронну. Ця функція забезпечує здійснення охорони суспільних відносин шляхом фіксації норм права, що створені для регулювання відносин у суспільстві. У Кодексі України про адміністративні правопорушення саме охорона прав і свобод громадян, їх власності та навіть конституційного ладу України визначені як його основне завдання [86];

– регулятивну (визначається перелік відповідних обов'язків, прав і свобод учасників адміністративно-деліктних правовідносин);

– виховну (розміщення відповідних норм впливає на правосвідомість членів суспільства);

– пізнавальну. Забезпечує можливість всебічного пізнання та вивчення адміністративно-деліктного права через надання необхідної

інформації, що міститься в її джерелах;

- відновлювальну. Полягає у закріпленні норм, що встановлюють правовий механізм відновлення порушених прав і законних інтересів суб'єктів у процесі притягнення до адміністративної відповідальності;

- ідеологічну. За допомогою джерел права формується та реалізується культура, основні переконання існування та взаємовідносин, що утворюють в суспільстві певну ідеологію;

- вирішення правових конфліктів. На основі джерел адміністративно-деліктного права встановлюється порядок вирішення спорів із застосування адміністративно-правових норм;

- політичну. Джерела адміністративно-деліктного права містять положення, що підтримують визначений законодавством політичний лад держави, таким чином формується правоохоронна політика держави [396].

Різноманітність джерел адміністративного-деліктного права викликає потребу розділити їх на види. Традиційно для правових галузей це: Конституція України, законодавчі акти (закони України, кодекси) та підзаконні акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування).

Для визначення системи джерел адміністративного-деліктного права потрібно насамперед орієнтуватись на систему законодавства про адміністративні правопорушення, яка визначена в КУпАП. Стаття 2 Кодексу [181] визначила, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законів України. В той же час, коли мова йде про джерела адміністративно-деліктного права, необхідно відзначити серед них й інші акти, насамперед норми Основного Закону України – Конституції України. Попри те, що вони не відіграють вирішального значення у системі джерел адміністративно-деліктного права, всі нормативно-правові акти в Україні мають базуватися на цих нормах.

У ст. 8 Конституції України зазначено, що вона має найвищу юридичну силу і закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України. Також зазначено, що всі нормативно-правові акти повинні відповідати їй [214]. Вказані властивості Конституції характеризують її також як джерело адміністративно-деліктного права [395]. Навіть укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливе лише після внесення змін до неї (ст. 9 Конституції України).

З точки зору матеріального аспекту Конституція є актом письмової форми, в якому зведена сукупність норм, що описують та регулюють найважливіші основи політичної організації громадянського суспільства. Можна стверджувати, що Конституція своєю наявністю та викладеними в ній положеннями визначає політичну організацію суспільства, адже запроваджує певну модель форми держави [4, ст. 28].

Словники дають визначення Конституції як основного закону політичної форми організації правління суспільством, що визначає суспільний і державний лад, принципи організації та діяльності державних органів, основні права, свободи і обов'язки громадян [422, с. 266].

Визначення суто норм адміністративно-деліктного права у Конституції України досить нелегке завдання через сплетіння у ній норм різноманітних галузей національного права [395]. Проте значна кількість її положень є базовим джерелом саме адміністративно-деліктного права. Ф. Вернер взагалі вважав, що адміністративне право є конкретизованим конституційним правом [268, ст. 91]. Існують різні підходи до класифікації адміністративно-правових норм, що містяться в Конституції. В.М. Бевзенко пропонує виділяти в Конституції України норми, що відносяться до адміністративно-деліктного права за відповідними показниками [268, с. 92].

Однією з таких засад, визначених у Конституції України, що врегульовують адміністративно-деліктні відносини, є закріплення індивідуалізації адміністративної відповідальності. Частина 2 ст. 61 Конституції України визначила, що юридична відповідальність є

індивідуальною. Стаття 33 КпАП України також встановлює правила для реалізації цього принципу. Зокрема, при накладенні стягнення враховуються такі обставини: характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність. Цією ж нормою визначено виняток – ці обставини не враховуються при накладенні стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (мова про зафіксовані правопорушення в автоматичному режимі). Цей виняток, по суті, порушує визначений Конституцією принцип індивідуалізації відповідальності. Статтею 14-2 КУпАП передбачено можливість притягнення до адміністративної відповідальності власників чи володільців транспортних засобів, що є неконституційним, адже Конституційний Суд України у рішенні від 22 грудня 2010 року вказав на це [398]. Таким чином нині існує проблема визначення особи порушника технічними приладами, коли правопорушення зафіксоване в автоматичному режимі, реально визначається транспортний засіб, за допомогою якого його було вчинено. У ході ж провадження по справі про адміністративне правопорушення має бути встановлено особу порушника. Науковцями відзначається й порушення принципу індивідуалізації адміністративної відповідальності та принципу презумпції невинуватості у випадках, коли на власника чи володільця транспортного засобу покладається обов'язок повідомити інформацію про особу реального порушника. Таким чином особа примушується до того, щоб доводити власну невинуватість [119].

Відзначається також порушення конституційного права громадян на оскарження рішень і дій суб'єктів владних повноважень (ч. 2 ст. 291 КпАП України). Так, постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксоване в автоматичному режимі, набирає законної сили після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення, або про відмову в її отриманні. Відповідно особа має виконувати постанову (не ознайомившись з

нею) незалежно від наявного бажання оскаржити її [119].

Таким чином, науковцями робиться висновок про те, що окремі положення КпАП України суперечать не тільки змісту принципів адміністративної відповідальності, але і конкретним положенням Конституції України. Отже, постає нагальна необхідність у якнайшвидших розробці та прийнятті нового Кодексу України про адміністративні проступки, в якому буде усунуто ці та інші суперечності і неузгодженості з вимогами Конституції України [119].

Незважаючи на переважну більшість серед науковців прихильників визнання Конституції одним із фундаментальних джерел адміністративно-деліктного права, існують й інші погляди з цього питання. Так, Р.С. Мельник піддає сумніву погляди багатьох науковців різних галузей права, в тому числі адміністративного, які вважають, що Конституція є джерелом їхньої галузі права, адже подібний підхід вихолощує роль і значення Конституції України. Він вважає, що такий підхід урівнює норми Конституції України, саме як основного закону, з нормами інших галузей та підгалузей національного права. Конституція слугує центральним джерелом окремої галузі права, а саме конституційного права України, і не потрібно асоціювати її як джерело будь-якого іншого права, включаючи адміністративне [507, с. 85].

Конституційні положення є неоднозначними і не надають необхідної конкретики для повноцінного регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері адміністративно-деліктного права. Вони потребують деталізації, якої можна досягнути прийняттям відповідних норм адміністративно-деліктного права. Таким чином, реалізація положень, які закріплені в Конституції України, неможлива без норм адміністративно-деліктного права. З викладеного можна зробити висновок, що Конституція України не є самостійним джерелом адміністративного права, а виступає лише базою для наповнення і формування його джерел. Конституція є також «лакмусовим папером» для перевірки внесених у джерела адміністративного права норм на предмет їх конституційності [267].

Наведені твердження є дискусійними, адже на сьогодні в системі джерел адміністративного, в тому числі адміністративно-деліктного права, Конституція України відіграє провідну роль як Основний Закон Української держави. Вона є джерелом адміністративно-деліктного права, її норми мають пряму дію, одночасно є основою побудови системи інших джерел адміністративно-деліктного права щодо визначення, розвитку та корегування спеціальних принципів, форм і методів адміністративно-деліктної діяльності й адміністративно-деліктних процедур забезпечення публічних прав, свобод та законних інтересів осіб, як загального інтересу суспільства [23, ст. 55].

Провідне ж становище у структурі джерел адміністративно-деліктного права займає кодифікований акт – Кодекс України про адміністративні правопорушення, основною метою якого є встановлення та забезпечення охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств різних форм власності тощо.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами [214]. Виходячи з цього, повністю віднести до джерел адміністративно-деліктного права всі нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки суб'єктів, за порушення котрих передбачено адміністративну відповідальність, не можна. Таким чином, лише закони можуть бути джерелами адміністративно-деліктного права, саме ними визначаються підстави, зміст та процедури адміністративної відповідальності. Проте, зазначимо, що низкою підзаконних актів регулюються відносини, пов'язані з адміністративною відповідальністю.

Тут варто відзначити положення ст. 5 КУпАП, що містять повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. Так, сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також

рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено ст. 107 КУпАП. Відповідно до ч. 2 цієї статті сільські, селищні, міські ради встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено ст.ст. 152, 159 і 182 КУпАП [181]. Таким чином сільським, селищним, міським радам надано повноваження із встановлення правил, за порушення яких встановлено адміністративну відповідальність. Ці правила закріплюються відповідними рішеннями сільських, селищних та міських рад. Такі рішення повинні бути б бути джерелами адміністративно-деліктного права. Проте таке твердження йде в розріз зі ст. 92 Конституції України.

Варто відзначити вплив норм міжнародних актів на джерела адміністративно-деліктного права. Україна є активним учасником міжнародної співпраці, тому має враховувати рекомендаційні норми, які містяться у документах міжнародних міжурядових організацій, що і виступають джерелами різноманітних галузей права, в тому числі адміністративно-деліктного [23, с. 61].

Одним з основних творців міжнародних джерел адміністративно-деліктного права виступає Організація Об'єднаних Націй, членом якої є і Україна. До найвідоміших джерел, прийнятих ООН, належать: Загальна декларація прав людини [148]; Декларація про права корінних народів [121]; Декларація про клонування людини [120] та ін.

До авторитетних активних творців міжнародних джерел адміністративно-деліктного права можна також віднести Парламентську асамблею Ради Європи, яка ухвалює документи, що виступають джерелами права, в тому числі адміністративно-деліктного, для державних органів влади багатьох країн. Ці документи слугують орієнтиром для проведення національного розвитку права в бік демократії. Одними з визначних таких джерел є:

- Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету Міністрів про захист особи щодо актів адміністративних органів влади (документ, який має



велике значення у контексті проблем оскарження [258]);

- Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» [467];

- Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду [392];

- Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету Міністрів державам-членам щодо здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень (під дискреційними слід розуміти повноваження з певною свободою розсуду, можливість застосування яких при прийнятті рішення надана відповідним адміністративним органам) [282].

Відзначимо, що й в інших нормативно-правових актах містяться норми, що використовуються при притягненні до адміністративної відповідальності. Це, зокрема, укази та розпорядження Президента України, нормативні акти органів виконавчої влади України, згадувані нормативні акти місцевих рад, їх виконавчих органів, розпорядження місцевих державних адміністрацій (їх голів), міжнародні угоди України з іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані й визнані нашою державою, акти Конституційного Суду України, Великої Палати Верховного Суду та об'єднаної палати Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду.

Адміністративно-деліктне право – одна з небагатьох підгалузей права, що мала кодифікацію своїх положень у відповідних актах в різні історичні періоди, що слугували джерелом адміністративно-деліктного права. За обсягом дії джерела адміністративно-деліктного права можна класифікувати на загальні, галузеві та місцеві [38, с. 22]. Проте все ж базовим джерелом адміністративно-деліктного права є Кодекс України про адміністративні правопорушення [181].

І.О. Федоров проводить умовний поділ кодифікації в історії розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного права. Основні етапи кодифікації,

які мають свої специфічні особливості такі [460]:

– докодифікаційний період. Він бере свій початок від створення уявлення про Українську державу і до 20-х років ХХ століття. Для цього етапу характерним є пошук та доктринальні дослідження щодо необхідності систематизації адміністративно-деліктного законодавства. Звичайно в такий великий період існували різноманітні нормативно-правові акти різних форм, в яких намагалися визначати засади адміністративної відповідальності, проте практичне їх застосування доводило недосконалість їх структурування;

– перший етап кодифікації. Його часові рамки становлять 20-ті роки – середина 30-х років ХХ століття. Характеризується інтенсивністю кодифікаційної роботи, завершився прийняттям першого Адміністративного кодексу УСРР 1927 року [29];

– другий етап. Проходив з другої половини 30-х років до 80-х років ХХ століття. Цей етап, у свою чергу, поділяється на два підетапи:

1) 30-ті роки – початок 80-х років ХХ століття, що характеризується суттєвим обмеженням предмета кодифікації, наявністю довільного підходу структуризації норм права, різноманітним використанням юридичної термінології, іноді суперечливим за змістом, але продовженням кодифікаційного процесу, наслідком чого стало прийняття Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік [296], які зафіксували єдині для всієї радянської держави засади адміністративно-деліктної відповідальності, провадження у справах про адміністративні правопорушення, врахували досягнення правової науки, що діяла на той час, проте мінімізувала специфіку нормотворчості УРСР;

2) 80-ті роки ХХ століття, в період яких відчувається активне бажання державних органів врахувати наукові досягнення всіх галузей права, знайти компромісні рішення існуючих проблем термінології того часу, переведення концентрації адміністративно-деліктних правових положень суто на фізичних осіб, а, отже, відповідно й систематизація переліку адміністративних стягнень, прийняттям у підсумку 7 грудня 1984 року

Кодексу про адміністративні правопорушення [357];

– новітній етап. Розпочався у 90-ті роки ХХ століття і продовжується до цього часу. Характеризується суттєвою зміною парадигми адміністративної відповідальності, її базових засад, збільшенням кількості суб'єктів адміністративної відповідальності шляхом додавання юридичних осіб, модифікацією структури системи адміністративних стягнень та наявністю на сьогодні декількох варіантів проєктів нового адміністративно-деліктного кодексу [381].

Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства становить складний організаційно-правовий механізм, важливими елементами якого є принципи створення та дії кодифікації, які є її основоположними засадами та виражають сутність її призначення [460].

Наразі вважаємо доцільним визначити основні завдання сучасної кодифікації законодавства про адміністративні проступки, тобто що має бути змінено. Досить ґрунтовними в цьому напрямку є напрацювання Центру політико-правових реформ і підготовлена ним Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності [215]. До таких завдань було віднесено:

– визначити напрями реформування інституту адміністративної відповідальності, зокрема щодо встановлення конкретних заходів такої відповідальності і запровадження належної адміністративної процедури, проведення чіткого розмежування між сферами адміністративної та кримінальної відповідальності;

– окреслити шляхи оновлення законодавства у цій сфері;

– визначити етапи практичної реалізації передбачених заходів реформування [215].

До основних напрямів реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні віднесено необхідність перегляду системи понять і термінів, що застосовуються у сфері адміністративної відповідальності. Пропонується узагальнити суб'єктів адміністративних правовідносин,

об'єднавши суб'єктів владних повноважень з іншими суб'єктами, охопивши фізичних і юридичних осіб (у т.ч. адміністративні органи, таким чином, прирівнявши у відносинах особу з державою). При цьому до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків (деліктів) пропонується притягувати як фізичних, так і юридичних осіб. Таким чином, «адміністративне правопорушення» стане ширшим за обсягом поняттям, ніж адміністративні делікти фізичних і юридичних осіб.

Дискусійним є запропоноване визнання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб (при виконанні владних повноважень) у разі вчинення ними адміністративного проступку не загальними суб'єктами адміністративної відповідальності, а суб'єктами відповідальності у порядку адміністративного судочинства. Тим самим пропонується розширити межі адміністративної відповідальності, вважаючи її заходами також скасування актів та дій суб'єктів владних повноважень, з чим важко погодитись.

У науці відзначається необхідність прийняття нового кодифікованого акта, що буде містити засади відповідальності за адміністративні проступки. Кодифікація має охопити всі склади адміністративних проступків, за які встановлена відповідальність фізичних і юридичних осіб. Повна кодифікація сприятиме досягненню відповідності між ступенем небезпеки адміністративного проступку та заходами відповідальності за його вчинення.

Розглянемо докладніше «стовпи» кодифікованих джерел адміністративно-деліктного права, які суттєво вплинули на розвиток чи продовжують діяти у вітчизняному адміністративно-деліктному праві.

Першою дієвою закінченою спробою створення кодифікованого акта адміністративно-деліктного права, що є суттєвим джерелом права, стало, на думку В.К. Колпакова, затвердження ЦВК УСРР першого Адміністративного кодексу УСРР 1927 року [460]. Цей акт був єдиним документом кодифікації адміністративно-деліктного права в колишньому Радянському Союзі аж до 1980 року [197, с. 89].

Адміністративний кодекс складався із 15 розділів і мав переважно правоохоронний зміст, адже основним завданням його створення було забезпечення принципів революційної законності та систематизація певного кола діяльності адміністративних органів, що впроваджували принципи радянського ладу того періоду [213, с. 82].

За умови суцільного тоталітаризму та елементів хаосу треба віддати належне владі того часу, що проводила продуктивну підготовку запровадження даного Кодексу. У 1927 році відбувається широке обговорення проєкту серед науковців, практиків та представників громадськості. У цих обговореннях активну участь брали і студенти харківських закладів вищої освіти. Наприклад, у 1927 році декан юридичного факультету Харківського інституту народного господарства А.А. Малицький провів збори студентів-правознавців, на яких відбулося обговорення проєкту Адміністративного кодексу. По завершенні було зроблено одноголосний висновок про велике значення і необхідність запровадження цього документа [213, с. 107].

Положення Адміністративного кодексу 1927 року визначали діяльність державних органів влади на місцях, як-то адміністративно-міліцейських відділів районних виконавчих комітетів, міських, селищних рад, їх президій і сільських виконавців, адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів тощо [213, с. 108].

У Кодексі містились норми щодо застосування заходів адміністративного впливу, в тому числі штрафу, оголошення громадської догани як в усній, так і письмовій формі, а також у засобах масової інформації. Кодекс передбачав й інші адміністративно-примусові заходи:

- затримання особи (ст. 79-85);
- вилучення та обшуки (ст. 86-97);
- стягнення сум неподаткового характеру у безспірному порядку (ст. 163);
- конфіскацію (ст. 179) [29; 213, с. 112].

У Кодексі також був передбачений порядок оскарження дій адміністративних органів, що було приводом говорити про наявність спроби гарантій забезпечення прав громадян. Скарги подавалися до вищого адміністративного органу або до органу, дії якого оскаржувалися. Протягом двох тижнів після отримання всіх матеріалів по скарзі орган, до якого звернулися, повинен був винести постанову і, що головне, у триденний термін письмово повідомити скаржникові про її винесення. Вищі адміністративні органи зобов'язані були проводити нагляд за процедурою оскарження [213, с. 113].

При всіх недоліках, зважаючи на викладене, Адміністративний кодекс 1927 року був документом, в якому досить віддалено, з помилками, але почалася кодифікація деліктної складової, що сприяло значному впливу на подальшу нормотворчу діяльність з розмежування відповідальності.

Важливим джерелом адміністративно-деліктного права були Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, затверджені Верховною радою СРСР у 1980 році [297]. Ці Основи не були кодексом, але за змістом мали своєрідну форму кодифікованого акта [86]. У цьому документі було визначено такі засади, що суттєво вплинули на подальший розвиток адміністративно-деліктного права:

- вперше визначено вік особи, яка може бути притягнута до відповідальності (ст. 8 «Особи, що підлягають відповідальності за адміністративні правопорушення»);
- вперше було визначено поняття адміністративного правопорушення (ст. 7 «Поняття адміністративного правопорушення»);
- проведено уточнення системи адміністративних стягнень (ст. ст. 9, 12, 13);
- зроблена спроба проведення структуризації та розподілу прав між органами, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (розділ III);
- вперше було зафіксовано розмежування понять «законодавство» та

«законодавчі акти» (ст. 2) [86].

Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, незважаючи на недоліки, виступили основою розробки в подальшому Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року [86].

Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення складається з розділів, глав і статей. Розділ I містить загальні положення і завдання законодавства про адміністративні правопорушення. Розділ II включає Загальну й Особливу частини. Загальна частина дає визначення поняття адміністративного правопорушення, характеризує суб'єктів відповідальності та описує форми їх вини. У ній також містяться поняття адміністративного стягнення і встановлено правила їх накладення. Особлива частина у 12 главах викладає опис діянь, які вважаються проступками, та встановлені за ці діяння санкції.

Перелік уповноважених органів та осіб, що мають право розглядати адміністративні справи, та їх підвідомчість описано в розділі III КУпАП. Розділ IV КУпАП визначає процедуру провадження в справах про адміністративні проступки, включаючи оскарження прийнятих рішень та повноваження всіх учасників провадження. Заключний розділ V КУпАП регулює порядок виконання накладених адміністративних стягнень [197].

У КУпАП встановлено розподіл адміністративних деліктів за такими критеріями:

- відповідно до організаційної структури соціально-господарського комплексу;
- відповідно до відносин, що охороняються.

На жаль, такий розподіл спричинив розпорошення по різних главах КУпАП протиправних діянь, що мають єдиний родовий об'єкт. Наприклад, багато проступків, об'єктом посягання яких є власність, містяться у різних главах КУпАП, а не в спеціалізованій главі «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність».

На період створення КУпАП політичний режим, що діяв у радянські часи, допускав доцільність такої структури, проте на сьогодні зміна суспільно-політичного ладу, а з ним і кардинальні зміни у ставленні до власності, потребують глибокого аналізу та удосконалення існуючої системи класифікації складів правопорушень.

Протягом всього періоду існування, перетікаючи з одного політичного режиму в інший, і до нині кодекс зазнавав великої кількості корегувань та доповнень. Так, в Особливій частині Розділу II КУпАП тільки кількість статей від початкової збільшилася більше ніж у два рази. Серед доволі недавніх «поповнень» такі правопорушення як порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи, вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису, порушення вимог законодавства у сфері хімічних джерел струму тощо.

Все ж необхідно визнати, що кількісне поповнення не підвищило якість КУпАП. Нормам бракує належної практичної та теоретичної обґрунтованості. Вони не відповідають новітнім реформаторським поглядам адміністративно-деліктного права. Зміни лише поповнюють перелік каральних поглядів старої тоталітарної системи на вирішення будь-яких проблемних аспектів життя суспільства [197].

Проте, незважаючи на недоліки застарілої форми та змісту, КУпАП залишається головним законодавчим джерелом адміністративно-деліктного права. На шляху до прийняття нового КУпАП існуюча версія є необхідним елементом дотримання курсу демократичних реформ, в організації та підтримці протидії сукупності наявних правопорушень [197].

До кодифікованих джерел адміністративно-деліктного права можна віднести також й інші кодекси, наприклад, Митний кодекс України [279]. Звичайно, не в повному обсязі, а саме у частині визначення процедурних та юридично-фактичних засад адміністративної відповідальності. Кодекс регулює адміністративну відповідальність у сфері митної справи та визначає специфіку розгляду таких справ [86].



У літературі визначають основні критерії, які необхідно враховувати під час проведення кодифікації адміністративно-деліктного законодавства [251]. Питання кодифікації адміністративно-деліктного права є досить актуальним і найближчим часом ми, напевно, будемо спостерігати поповнення адміністративно-деліктного права новими джерелами [251].

Незважаючи на сучасний розвиток нормативного регулювання діяльності публічної адміністрації, у науці відзначається роль неформалізованих джерел адміністративно-деліктного права [23, ст. 68]. Таким неформалізованим джерелом адміністративно-деліктного права називають правову доктрину, яка є системою фундаментальних точок зору практиків права, що: формулює ключові можливості правового розвитку політичної форми організації правління; на академічному рівні обґрунтовує визначні проблеми права з ціллю прискорити майстерність їх вирішення; слугує конкретним орієнтиром практичних дій та має силу стати координатором соціальних відносин у суспільстві.

Однак, на нашу думку, значення неформалізованих джерел саме для адміністративно-деліктного права дещо перебільшено. Для позитивного регулювання відносин у суспільстві неформалізовані джерела можуть використовуватися. Проте питання адміністративної відповідальності мають регулюватися нормативно-правовими актами в повній мірі. Вважаємо, що у разі наявності прогалин у регулюванні конкретного питання притягнення до адміністративної відповідальності аналогія неприпустима, тому така відповідальність застосовуватися не може.

Підсумовуючи викладені точки зору, варто відзначити, що джерела адміністративно-деліктного права мають велике теоретичне і практичне значення як безпосередні регулятори суспільних відносин сучасного ладу нашої держави. Проте позитивне реформування системи державної влади в Україні у напрямку європейських стандартів потребує більш оперативного кардинального розвитку зазначених джерел [316]. Синергія між суспільним ладом та джерелами адміністративно-деліктного права є беззаперечним

фактом, а отже, розвиток одного елемента слугує рушійною силою для розвитку іншого і навпаки.

## **Висновки до розділу 1**

У розділі визначено методологічні засади дослідження адміністративно-деліктних відносин, для чого охарактеризовано їх як об'єкт адміністративно-правового дослідження; з'ясовано сутність адміністративно-деліктного права, визначено його предмет, структуру та місце у правовій системі України, поняття адміністративної відповідальності, закономірності становлення та розвитку її основоположних категорій, функції та принципи адміністративної відповідальності, систему джерел адміністративно-деліктного права.

Встановлено, що серед різноманіття правовідносин в Україні існує відносно відокремлена сфера відносин – адміністративно-деліктні. Адміністративно-деліктні відносини виникають у зв'язку з учиненням адміністративного проступку, передбаченого КУпАП. Адміністративно-деліктні відносини визначаються як урегульовані нормами адміністративно-деліктного права суспільні відносини, які виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення. Виходячи з цього, існує об'єктивна необхідність у формуванні адміністративно-деліктного права.

Зазначено, що адміністративно-деліктні відносини постійно потребують удосконалення форм правових важелів, тобто, сталого оновлення розуміння та сприйняття права як регулятора цих відносин. Адміністративно-деліктні відносини жорстко пов'язані з вчиненням адміністративного правопорушення як типом правових імперативів.

Адміністративно-деліктне право є сукупністю відповідних норм, у той час як адміністративна відповідальність, по суті, є предметом

адміністративно-деліктного права. Адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права, предметом якого є адміністративно-деліктні відносини, тобто відносини, що виникають з приводу встановлення (запровадження) та реалізації адміністративної відповідальності.

У системі адміністративно-деліктного права традиційно виділено загальну та особливу частини. Загальна частина адміністративно-деліктного права охоплює: об'єкт та предмет адміністративно-деліктного права; форми та методи підгалузі права, систему адміністративно-деліктного права, її принципи; співвідношення адміністративно-деліктного права з іншими галузями. Особлива частина адміністративно-деліктного права охоплює: превенцію адміністративних правопорушень та адміністративно-деліктну характеристику правопорушень, що виникають у різних галузях та сферах суспільних відносин. До таких нині належать: галузь охорони праці і здоров'я населення; сфера власності; сфера охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини; транспорту, шляхового господарства і зв'язку; галузі торгівлі, громадського харчування, послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності та ін. Структурування відбувається на підставі галузевого підходу до вивчення адміністративної деліктології.

Адміністративно-деліктні норми інтегровані в адміністративно-правове законодавства. Ці норми мають адміністративно-правове спрямування, тому адміністративно-деліктне право в умовах сьогодення є самостійною підгалуззю адміністративного права.

Запропоновано закріпити у законодавстві визначення поняття адміністративної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності – застосування до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки), адміністративних стягнень (санкцій), що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те

органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Запропоновано підставою адміністративної відповідальності вважати привід або достатню причину, яка виправдовує притягнення до адміністративної відповідальності та накладення санкцій і спонукає до здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Виділено та охарактеризовано такі підстави адміністративної відповідальності: фактичну, нормативну (юридичну) і процедурну (процесуальну).

Під функціями адміністративної відповідальності запропоновано розуміти визначені законодавством, що регулює адміністративну відповідальність, зовнішні прояви, напрямки, форми діяльності відповідних органів чи посадових осіб за допомогою встановлених у чинному законодавстві засобів, що характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю, за допомогою котрих здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру і досягається мета адміністративно-деліктного правового регулювання (мета адміністративної відповідальності) шляхом запобігання правопорушенням, покарання винних осіб, що їх вчинили, та регенерація порушених внаслідок вчинення адміністративних правопорушень прав і законних інтересів.

Щодо класифікації функцій адміністративної відповідальності, вважаємо, їх слід поділити на основні та додаткові. Основними є виховна, превентивна (попереджувальна) і каральна функції. Додатковими ж є обмежувальна, правозахисна (функція захисту правопорядку), виховна, регулятивна, альтернативна (альтернативні санкції), відновлювальна (компенсаційна), інтегративна, інформаційна функції.

До основних принципів адміністративної відповідальності віднесено:

- верховенство права;
- законність;
- відповідальність лише за вчинення протиправного діяння;

– обґрунтованість, тобто відповідальність лише за наявності відповідно визначених нормативно-правовими актами підстав;

- невідворотність відповідальності;
- індивідуалізація відповідальності;
- гуманізм;
- відкритість та прозорість;
- презумпція невинуватості;
- гнучкість та оперативність.

Традиційно для правових галузей джерела адміністративно-деліктного права розділено на види: Конституція України, законодавчі акти (закони України, кодекси) та підзаконні акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування). Пропонується для визначення нинішньої системи джерел адміністративно-деліктного права орієнтуватися на систему законодавства про адміністративні правопорушення, яка визначена в КУпАП. Вказано на провідне положення в структурі джерел адміністративно-деліктного права кодифікованого акта – Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Наголошено на нагальній потребі у якнайшвидшій розробці та прийнятті нового Кодексу України про адміністративні проступки, що відповідав би новітнім реформаторським поглядам адміністративно-деліктного права. На шляху прийняття нового КУпАП існуюча версія є необхідним елементом дотримання курсу демократичних реформ, для організації та підтримки протидії сукупності наявних правопорушень.

Проблеми, розглянуті у розділі, висвітлено в таких опублікованих працях автора: «Питання визначення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження» [306]; «Закономерности становления и развития основных категорий административной ответственности» [319]; «Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної

відповідальності» [320]; «Принцип невідворотності адміністративної відповідальності» [327]; «Підстави адміністративної відповідальності в Україні» [325]; «Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан» [316]; «Загальні актуальні питання правових досліджень, присвячених визначенню адміністративно-деліктних відносин» [318].

## Розділ 2

# АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК (ДЕЛІКТ) ЯК ПІДСТАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

### 2.1. Поняття та ознаки адміністративного проступку

Аналіз адміністративного проступку як правового явища логічно розпочати із дослідження філософської природи таких соціальних феноменів як протиправна поведінка взагалі та правопорушення зокрема.

За основу можна взяти античну філософію, у якій юридично-правові проблеми, в тому числі й правопорушення, розглядалися через пояснення цілісної картини світу. Юриспруденція була органічною складовою філософського світогляду. Античність як «дитя людства» у початковій формі випробувала всі форми державного управління, розвинула концепції співвідношення держави і суспільства, моралі і права та в цьому контексті аналізувала причини і мотиви скоєння правопорушень та проступків. Платон, наприклад, до останніх відносив гнів, ревності, прагнення утіх, оману, необізнаність. Причини протиправної поведінки людини Платон пов'язував не з поганою спадковістю, а з поганим вихованням, а тому вважав, що покарання – благо для правопорушника, яке повинно відновити гармонію в його душі. Необхідність покарання він обґрунтовував потребою забезпечення загальної та приватної превенції. Підтримуючи смертну кару, водночас уважав, що покарання повинно відповідати не тільки характеру скоєного, але й тому, що лежало в основі його скоєння – підступність, жорстокість або легковажність [90, с. 362].

Аристотель, у свою чергу, чітко виділяв серед причин протиправної поведінки дві обставини: недосконалість людини та дисгармонійність суспільства. До першої відносив схильність людей віддавати перевагу

особистим вигодам і задоволенням за рахунок загального блага, а до зовнішніх, стосовно правопорушника, – суспільні умови життя: безладдя в державі, можливість легко приховати вкрадене, штучно створену потребу, котра виникає через надмірне багатство одних і злидні інших, небажання або страх потерпілих звертатися зі скаргою, слабкість або віддалення покарання, підкупність і негідність суддів. Аристотель особливо зауважував на суддівстві, закликаючи бачити у суддях слуг закону, які повинні виношувати його букву, а не довільно тлумачити закон [90, с. 363].

Цікавим є також той факт, що вчення про свідомість людини та причини скоєння правопорушень упродовж тривалого часу пов'язували з метафізичними знаннями, і чимало влучних ідей, які можна вважати фундаментальними, дослідники знаходили також у наукових працях Лейбніца, Декарта, Канта та ін. Цей період тривав до середини XIX століття, але внаслідок розвитку природознавства, антропології, емпіричних методів дослідження, філософські роздуми про людську свідомість відокремили від метафізики. Проте із XX століття у дослідженнях Фрейда та Юнга знову простежується деяке зближення цих учень. Завдяки психоаналізу відкрилися нові аспекти в механізмі апріорного фундаменту людського сприйняття і, хоч його увага була зосереджена на несвідомому, прихильники психоаналізу наголошували на тісному зв'язку між підсвідомістю, свідомістю та надсвідомістю, де ці три прошарки утворюють нерозривне ціле [89, с. 373-376].

Підсумовуючи наведені точки зору, можна стверджувати, що протиправна поведінка – явище складне та багатовимірне, яке в умовах складної соціально-політичної ситуації вимагає розгляду в глобальному культурно-цивілізаційному контексті. Цей негативний суспільний феномен є наслідком прискореної динаміки життєдіяльності суспільства, кризи політичних процесів, занепаду рівня розвитку економіки та стану реформування правової системи держави. Загострення суперечностей між людиною, суспільством і владними інститутами, зосередженість особистості



подекуди лише на задоволенні власних потреб та інтересів неминуче провокують соціальну апатію, розгубленість, агресію, що в підсумку стає поштовхом до асоціальної, протиправної, злочинної поведінки. Одним із вагомих чинників впливу на формування протиправної поведінки виступає також втрата авторитету державної влади у зв'язку із постійним невиконанням нею низки зобов'язань та відсутністю належної комунікації влади із суспільством [464, с. 4].

Як стверджує Ю.А. Ведерніков, протиправна поведінка є обов'язковим наслідком еволюційного розвитку соціуму, пов'язаної з ним позитивної чи негативної динаміки виробництва та обумовленої вказаними факторами диференціації соціального статусу члена суспільства (освітнього, культурного). Розбіжності між вимогами і соціальними шляхами їх реалізації, в єдиному ланцюгу із вказаною диференціацією, є основними причинами, які спонукають посягати на існуючий суспільний порядок. Причини правопорушень – це соціальні явища та біологічні особливості особи, що призводять до протиправної поведінки. Усі кримінологічні теорії можна поділити на два напрямки залежно від того, як вони визначають пріоритетну причину правопорушень: соціологічні теорії вбачають її в умовах життя суспільства, а біопсихологічні теорії – в особистості та природі людини. Безперечно, об'єктивне і суб'єктивне діалектично взаємодіють: зовнішній вплив тією чи іншою мірою зумовлює поведінку людей, їх психіку, матеріалізуючись у результатах діяльності, створює об'єктивний фон для суб'єктивних реакцій [72, с. 230].

Зазначений автор виділяє такі загальні причини вчинення правопорушень:

- 1) економічні причини – процес руйнації віджитого господарського механізму значно випереджає становлення економіки як саморегульованої системи виробничих зв'язків та матеріальних можливостей виробництва на основі економічної свободи. Як наслідок, громадяни втрачають звичні умови трудової діяльності; вони не мають можливості чи здатності швидко

адаптуватися до нових економічних реалій; виникають незадоволеність, апатія, невпевненість у завтрашньому дні, агресивність тощо [73, с. 134];

2) соціальні – соціальна напруженість як результат послаблення соціальної відповідальності держави та невірноваженості соціальної політики: несвоєчасна оплата праці, підвищення плати за комунальні послуги, низький рівень соціального забезпечення. Ігнорування державою зазначених проблем неминуче призводить до нестабільної поведінки людей [73, с. 134];

3) політичні – утвердження ідеологічного та політичного плюралізму, труднощі та складнощі у формуванні політичної системи суспільства виявляють невідповідність (навіть нездатність) демократичних суспільних сил до швидких історичних перетворень. Це призводить до політичної нестабільності суспільства і, як наслідок, – до нестабільності поведінки громадян [73, с. 135];

4) ідеологічні – падіння колишніх ідеалів, низький рівень правосвідомості, і, як наслідок, – зруйнування функціонуючої раніше системи правового виховання і лише початок формування нової системи: правосвідомість громадянина виявляється невідповідною до зняття кримінальної відповідальності за значну кількість діянь, що вважалися злочинними, та до одночасного вступу в дію принципу «дозволено все, що не заборонено законом»; свободу вибору громадяни сприймають як уседозволеність і грань між правомірною і неправомірною поведінкою стирається [72, с. 120];

5) юридичні причини:

а) у правотворчості – відсутність послідовності, логічності у законах та підзаконних актах, що приймаються, їх суперечливість підбивають віру у їх якість, стають підставою для існування правового нігілізму [73, с. 136];

б) у правоохоронній діяльності – нерозкриті злочини, корумпованість правоохоронних органів створюють умови для того, щоб обійти закон, породжують нестабільність поведінки людей [73, с. 136];

в) чинники суб'єктивного характеру – низький рівень правової культури та індивідуальної правосвідомості; існування правового нігілізму на побутовому рівні тощо.

З огляду на вищенаведені фактори можна стверджувати, що скоєння правопорушення як вид правової поведінки члена соціуму містить у собі протиправу правовій поведінці. Втім, протиставляючи між собою вказані різновиди усвідомлених дій особи, необхідно звернути увагу на те, що, на протиправу правомірній, девіантна поведінка є не видом свободи, а видом протиправності та навіть беззаконня. Ю.В. Ведерніков, з посиланням на О.Ф. Скакун, також зазначає, що на сьогоднішній день сучасна правова наука виділяє такі ознаки правопорушення [73, с.140 ; 417, с. 421-422]:

1) це завжди діяння (дія або бездіяльність), тобто фактичне протиправне діяння чи протиправне ігнорування встановлених діючим законодавством норм суспільної поведінки [73, с.140];

2) суспільно небезпечне (шкідливе) діяння. Це діяння, здатне здійснити такі зміни у функціонуванні суспільних відносин, які не відповідають соціальному прогресу, нормальним умовам існування людини і суспільства (порушення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, завдання матеріальної чи моральної шкоди та ін.) [73, с. 140];

3) протиправне діяння, тобто порушення вимог норм права, невиконання юридичних обов'язків, закріплених у нормативно-правових документах [73, с. 141];

4) винне діяння, яке відображає внутрішнє негативне ставлення суб'єкта до інтересів людей та суспільства, що виявляється у формі умислу або необережності. Про винність кажуть тоді, коли особа повинна була обрати варіант поведінки, але вчинила всупереч праву [73, с. 141];

5) свідомо-вольове діяння, що залежить від волі та свідомості суб'єкта, перебуває під його контролем, тобто діяння деліктоздатної особи. Для цього потрібно, щоб суб'єкт правопорушення досяг певного віку, визначеного законом, розумів свої дії та був здатний ними керувати [73, с. 142];

б) караність діяння, яка виявляється в тому, що за вчинення правопорушення обов'язково повинна бути передбачена юридична відповідальність [73, с. 142].

Отже, проаналізувавши наведений матеріал, можна констатувати, що правопорушення у загальному розумінні – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння деліктоздатної особи, яке тягне за собою юридичну відповідальність.

У сучасній правовій доктрині сконцентровано різні класифікаційні критерії розмежування правопорушення: за об'єктами посягання, за суб'єктами, за поширеністю, за ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторін, за процедурами їх розгляду, за сферами суспільного життя (в економіці, політиці, соціально-побутовій сфері), за формами вини (скоєні з умислом та скоєні з необережності) тощо. Але найбільш досліджуваним та найбільш інформативним вважається розподіл на злочини та проступки. Критерієм розмежування цих видів протиправної поведінки виступає наявність або відсутність суспільної небезпеки чи суспільної шкідливості діяння. Автор виходитиме з позиції, що суспільно небезпечними є лише злочини. Тому критерієм їх розмежування є саме її наявність. Проступки ж є шкідливими. Зважаючи на поле наукового пошуку, особливу актуальність для нас становить аналіз правової природи саме цього виду протиправної поведінки. На сьогоднішній день юридична наука визначає декілька їх видів: конституційно-правовий проступок, цивільно-правовий проступок, адміністративний проступок, дисциплінарний проступок, податковий проступок тощо.

У суспільстві діє значна кількість різного роду юридично обов'язкових правил, стандартів, вимог, які встановлені або санкціоновані державою. Подібні правила мають на меті упорядкування суспільних відносин, унормування певних процедур, дій, забезпечення правопорядку та належної дисципліни у певних сферах діяльності. Встановлені державою правила поведінки безпосередньо торкаються інтересів як усіх чи більшості громадян,

підприємств, установ, так і держави в цілому. До таких загальнообов'язкових правил належать, наприклад, правила поведінки у громадських місцях, правила дорожнього руху, правила охорони праці та техніки безпеки, вимоги адміністративних режимів, санітарні, порядок формування цін та тарифів, процедури ліцензування, протипожежні вимоги, митні процедури тощо. Дотримання цих правил, норм, стандартів, вимог, порядків відповідає публічним інтересам, тобто інтересам усіх і кожного, держави в цілому, а їх порушення суперечить їм і викликає шкідливі та суспільно небезпечні наслідки. Всі зазначені правила встановлюються законами та підзаконними актами суб'єктів публічної адміністрації, що видані ними в межах своєї компетенції. Однією з властивостей цих правил є те, що вони захищаються адміністративними санкціями, а їх порушення визнається як адміністративні правопорушення [60; 99].

У різні часи дослідженням проблеми генези адміністративного проступку та його співвідношення з дефініцією «адміністративне правопорушення» у вітчизняній адміністративно-правовій науці займалися такі вчені, як Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець та ін. Зауважимо, що найбільш радикальною, але, на думку автора, значною мірою такою, що відповідає потребам сучасної практики законотворення і правозастосування, є концепція В.К. Колпакова, яка базується на необхідності оновлення адміністративно-деліктного права загалом і адміністративного проступку, зокрема. Так, цей вчений зауважує, що особливий інтерес викликає наукова оцінка правових явищ, які породжуються адміністративним правопорушенням (адміністративним проступком, адміністративним деліктом). Науковці зазначають, що після здобуття Україною незалежності адміністративно-деліктні питання не посіли належного місця у роботах вчених-адміністративістів, а висвітлення концептуальних аспектів адміністративного проступку залишалось в межах, окреслених доктриною радянського адміністративного права. Характерна особливість того періоду адміністративно-деліктних досліджень полягає у

тому, що розробка деліктного сегмента в адміністративному праві здійснюється з явною диспропорцією між базовими його складовими: адміністративним проступком (деліктом), адміністративною відповідальністю та адміністративною деліктологією [197, с. 8].

Аналізуючи співвідношення таких правових дефініцій як адміністративне правопорушення та адміністративний проступок (делікт), треба констатувати, що на сьогоднішній день суспільна свідомість демонструє розуміння цих видів протиправної поведінки згідно із сформованим за радянських часів стереотипом. Опитування серед працівників адміністративних підрозділів органів внутрішніх справ та Національної поліції України, які були проведені з цього приводу у 2013-2016 рр., констатують, що майже сто відсотків з них (96,75% із 1765 опитуваних) вважають ці поняття тотожними та закріпленими в Кодексі України про адміністративні правопорушення [203, с. 21]. Між тим на науковому полі з цього приводу і до сьогодні точаться дискусії. Так, В.К. Колпаков та В.В. Гордєєв вважають, що подолання фактично існуючої науково-теоретичної кризи у зазначеному сегменті адміністративного права має починатися з поглиблення наукового осмислення адміністративного правопорушення та адміністративного проступку як генетично різних правових категорій з подальшим формуванням, по-перше, доктрини адміністративного (управлінського) правопорушення; по-друге, доктрини адміністративного проступку (делікту) [202, с. 225]. У свою чергу, О.І. Остапенко зазначає, що у більшості таких випадків вважається, що адміністративний делікт і деліктність проявляються у протиріччях людини зі світом, який її оточує, і тими вимогами, що обумовлюють позитивну поведінку особи в суспільстві. Така теза обґрунтовується тим, що основною формою діяльності особи від самого початку її існування є спілкування і взаємодія з середовищем, яке оточує, і людьми. Взаємодія особи із середовищем, яке оточує, вказує на складність цих відносин, на вплив різноманітних факторів, що обумовлюють виникнення конкретної життєвої

ситуації, в тому числі й адміністративно-деліктної [300, с. 118]. Варто погодитись з думкою, що О.І. Остапенко є першим в українському адміністративному праві вченим, який у роботі рівня монографії сформулював і запропонував законодавцю принципово нове визначення адміністративного делікту: «...адміністративний делікт – це передбачені законом суспільно шкідливі (небезпечні), протиправні, винні дії чи бездіяльність, вчинені особою у конкретному місці за певних умов під час посягання на суспільні відносини, які охороняються законом» [202, с. 226; 299, с. 169, 174]. Низку цікавих тверджень стосовно сутності адміністративного проступку висловив також Є.В. Додін. По-перше, він зазначає, що адміністративний делікт якісно відрізняється від злочину, а цією якістю є законодавчо визначена можливість настання адміністративної відповідальності за відсутності вини. По-друге, вчений висуває точку зору про суспільну небезпечність адміністративного проступку і підкреслює, що вона є меншою ніж суспільна небезпечність злочину та пропонує для її виміру термін – «інтенсивність» [202, с. 226-227; 133, с. 51, 57, 59]. На відміну від Є.В. Додіна, Ю.П. Битяк і В.В. Зуй вважають, що адміністративним проступком може бути лише винне діяння, а вина полягає у психічному ставленні суб'єкта проступку до свого діяння і його згубних наслідків [57, с. 118].

Необхідно зазначити, що визначення, надане у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, дає підстави вважати, що зазначений нормативно-правовий акт фактично ставить «знак рівняння» між дефініціями «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», що є некоректним з огляду на те, що юридична сутність адміністративного правопорушення є набагато ширшою за змістом, ніж адміністративного проступку, оскільки поєднує у собі всі види протиправної поведінки, що трапляються у сфері публічного управління.

Цю думку підтверджує А.С. Васильєв у науково-практичному коментарі до Кодексу України про адміністративні правопорушення,

зазначаючи, що ретельний аналіз законодавства про адміністративну відповідальність демонструє, зокрема, що термінологічно прикметник «адміністративний» (приміром, «адміністративний проступок») указує не на сферу суспільних відносин, де відбуваються ці протиправні діяння (тобто не на сферу публічного управління), а на те, що за вчинення згаданого порушення застосовується примусовий захід, тобто міра одного з видів державного примусу, який характеризується специфічними ознаками, зокрема, застосовується органами виконавчої влади, застосовується у позасудовому порядку, застосовується на основі спеціально встановлених адміністративно-процесуальних норм і т. ін. Цей висновок підтверджується тим фактом, що адміністративний примус (різновидом якого є й адміністративна відповідальність) може застосовуватися за протиправні діяння, що зазіхають на найрізноманітніші суспільні відносини, врегульовані різними галузями права (земельним, трудовим, адміністративним, цивільним і т. ін.), якщо тільки ці відносини охороняються (забезпечуються) адміністративно-правовими санкціями [180, с. 523; 203, с. 31–34].

Отже, підсумовуючи та узагальнюючи наукові погляди на проблематику, що вивчається, автор робить висновок про те, що адміністративний проступок є специфічним різновидом адміністративного правопорушення та підтримує думку А.Т. Комзюка, який зазначає, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення [7, с. 13].

Законодавча дефініція адміністративного правопорушення дає змогу усвідомити основні функціональні складові змісту зазначеного виду протиправної поведінки шляхом встановлення її характерних ознак. Треба наголосити, що основною з них вбачається протиправне діяння (факт, явище, подія), що відбулося або мало місце у реальній дійсності. Адже вчиненим адміністративний проступок вважається тільки тоді, коли особа допускає



протиправну, активну, свідому і вольову поведінку, що завдає або може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, який охороняється нормами адміністративного права. Необхідно звернути особливу увагу на те, що у більшості випадків адміністративний проступок (делікт) вчиняється шляхом активних протиправних дій. У той же час значна кількість складів адміністративних проступків, які перераховані в особливій частині КУпаП, закріплені у формі пасивної бездіяльності – коли особа для того, щоб не допустити протиправної поведінки, повинна вчинити позитивні дії, але з різних причин цього не робить (наприклад ст. 211-1 КУпаП «Неявка на виклик у військовий комісаріат») [182, с. 601]. Необхідними умовами настання адміністративної відповідальності у разі бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

Як зазначає А.Т. Комзюк, громадянин, що вчинює протиправне діяння, порушує свій конституційний обов'язок, оскільки норми ч. 1 ст. 68 Конституції України встановлюють, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. У свою чергу, виконання цього обов'язку обумовлює необхідність дотримання всіх правил, прийнятих у встановленому законом порядку. Оцінка порушення вимог законів і підзаконних актів як протиправного діяння обумовлює необхідність застосування відповідного примусового заходу і притягнення винного у вчиненому до одного з видів юридичної відповідальності, у цьому випадку – до адміністративної відповідальності. Закон розглядає протиправну дію (бездіяльність), вчинену певною особою, як адміністративний проступок лише в тому випадку, коли має місце вина цієї особи, тобто якщо вчинене було здійснено навмисно або з необережності. Наявність вини є невід'ємною ознакою складу адміністративного проступку [182, с. 256]. Детальніше мова про склад адміністративного проступку піде у наступному підрозділі.

Узагальнюючи вказане вище, можна констатувати, що діяння є основною складовою змісту адміністративного проступку. У вже наведеному

вище визначенні адміністративного проступку, яке надається у ст. 9 КУпАП, сформульовано три основні законодавчі ознаки діяння: протиправність, винність та адміністративна караність. У теорії адміністративно-деліктного права, крім цих трьох ознак, виділяється ще й суспільна шкідливість (суспільна небезпечність, антигромадська спрямованість). Тобто, наявність цих чотирьох ознак і становить фактичну підставу адміністративної відповідальності. Зупинимось на їх характеристиці більш детально.

На основі аналізу наукової літератури з теорії адміністративно-деліктного права можна зробити висновок, що найбільш спірною ознакою адміністративного проступку є його суспільна шкідливість або суспільна небезпека. Питання про те, яка саме з них властива адміністративному проступку, є невизначеним ще з середини ХХ століття. На думку В.К. Колпакова, розгортання дискусії з приводу шкідливості або суспільної небезпеки як ознаки адміністративного проступку має два (безумовно, пов'язаних між собою) аспекти: політичний і юридичний [197, с. 74].

Політичний аспект, на думку вченого, полягає у тому, що визнання за адміністративним деліктом ознаки суспільної небезпеки вказує на його генетичні зв'язки із злочином, що дає підстави виключного використання терміна «адміністративний проступок» та залишає можливість позначити неправомірні дії у сфері публічного управління терміном «адміністративне правопорушення». Невизнання за адміністративним деліктом ознаки суспільної небезпеки дає, по-перше, можливість створення концепції щодо його особливої правової природи, яка пов'язана із соціалістичним суспільством; по-друге, вважати адміністративну відповідальність інститутом адміністративного (управлінського) права; по-третє, вжити для позначення термін «адміністративне правопорушення»; по-четверте, затушувати питання про адміністративне судочинство. Юридичний же аспект цієї дискусії слідує із близькості адміністративних проступків (деліктів) і кримінальних правопорушень (злочинів) [197, с. 75]. Він зауважує, що у літературних джерелах відзначається, що зазначені види правопорушень як

соціальні явища дуже близькі між собою, а межі між ними досить рухливі й надто умовні. Підкреслимо, що законодавча практика знає випадки, коли перші з них перетворюються на другі й навпаки. Тобто, одне й те саме діяння на одному проміжку часу розцінюється як злочин, а на іншому – як адміністративний проступок [203, с. 75; 189, с. 66].

У сучасній адміністративно-правовій теорії існують різні концепції співвідношення шкідливості і суспільної небезпеки як матеріальних ознак адміністративного проступку [203, с. 83].

В. К. Колпаков демонструє, що існує значна кількість вчених (Є. Додін, Л. Коваль, О. Луньов, М. Малейн, А. Піонтковський, А. Сахаров, А. Трайнін, М. Шаргородський, О. Шишов та ін.), які розглядають адміністративні правопорушення як суспільно небезпечні діяння. Їх позиція базується на ідеї матеріальної єдності усіх правопорушень. І злочини, і адміністративні правопорушення, і дисциплінарні проступки, і цивільно-правові делікти певною мірою є суспільно небезпечними діяннями. Тому суспільна небезпека – це ознака, властива їм усім без винятку. Відмінність полягає лише в ступені суспільної небезпеки. Злочини мають підвищений ступінь суспільної небезпеки. Адміністративним правопорушенням вона властива «меншою», «невеликою», «невисокою», «незначною» мірою і не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної відповідальності. З метою підкріплення цього твердження зазначені науковці апелюють до норм Кримінального кодексу України, де описується, які суспільно небезпечні діяння визнаються злочинами. Звідси випливає обґрунтований, на наш погляд, висновок про те, що поняття суспільно небезпечного діяння значно ширше поняття злочину, тобто не всі суспільно небезпечні діяння кваліфікуються як злочини [202, с. 78].

Він же посилається на Л. В. Ковалю, який зазначав, що суспільна небезпека – це одна з основних ознак адміністративного правопорушення і є об'єктивною властивістю адміністративного проступку. Це не означає, що суспільну небезпеку можна ототожнювати з об'єктом або способом

протиправної дії та іншими елементами, які визначають об'єктивну сторону. Неправильним було б асоціювати суспільну небезпеку із суб'єктивними ознаками проступку: формою вини, метою і т. ін. Але, оскільки вибір міри покарання залежить від ступеня суспільної небезпеки, на визначення його впливають об'єкт проступку, його значущість, масовість порушень, елементи суб'єктивної сторони (мета, ступінь вини, індивідуальні якості особи порушника і т. ін.) [202, с. 82; 175, с. 45].

Зазначений вчений класифікує суспільну небезпеку за двома критеріями:

- а) диференціація адміністративних проступків між собою;
- б) розмежування адміністративних проступків і злочинів [175, с. 46].

Заслужує на увагу погляд на розв'язання довготривалої дискусії М.С. Малейна, який хоча і дещо відрізняється від думок науковців, що були вказані вище, але також базується на визначенні співвідношення суспільної небезпеки і шкідливості. Він припускає, що суспільна небезпека правопорушень (злочинів і адміністративних проступків) полягає саме в тому, що вони завдають шкоди правопорядку, громадським та особистим інтересам. Шкідливі наслідки мають як кримінальні, так й адміністративні правопорушення. Нешкідливих або байдужих для держави, суспільства, громадян правопорушень не існує. Не може бути правопорушень суспільно «корисних» або суспільно «безпечних». Усі вони тільки суспільно небезпечні, а відрізняються лише ступенем завданої шкоди, тобто ступенем шкодочинності, й саме тому різні за ступенем суспільної небезпеки [261, с. 10].

Натомість вчені, які підтримують теорію про суспільну шкідливість адміністративного проступку, висувають альтернативний аргумент про те, що злочини – це якісно особливий вид правопорушень, а їх основна матеріальна властивість полягає у суспільній небезпечності. На їх думку, суспільна небезпека повно характеризує виключно злочини і для інших правопорушень дана ознака не обов'язкова. Цікавим є той факт, що вони

також звертаються до норм Кримінального кодексу, які містять визначення злочину як суспільно небезпечного діяння і фіксують, що не є злочином дія чи бездіяльність, яка хоч формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого КК, але через малозначущість не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяла і не могла заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Отже, зазначають вони, у праві чітко закріплено, що малозначущий протиправний вчинок не є суспільно небезпечним і не може розглядатися як злочин. З цього випливає висновок, що а) ознака суспільної небезпеки властива тільки злочинам, інші правопорушення позбавлені цієї якості; б) адміністративні правопорушення (проступки) не становлять суспільної небезпеки; це суспільно шкідливі, антигромадські явища [202, с. 78].

На думку автора, у розв'язанні довготривалої дискусії необхідно звернутися до норм діючого Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме до ст. 10 та ст. 11, де описуються умови вчинення правопорушення умисно чи з необережності. У зазначених статтях законодавець чітко вказує на настання шкідливих наслідків протиправного діяння, а не небезпечних, як описується у Кримінальному Кодексі України. Отже, можна з упевненістю стверджувати, що адміністративному делікту притаманна саме суспільна шкідливість діяння. У той же час, незважаючи на вказаний факт, жодна з концепцій не знайшла достатньої підтримки в українському законодавстві у тій мірі, щоб стати фундаментальною та базовою для подальших досліджень проблем шкідливості і суспільної небезпечності. Вважаємо, що суспільну небезпеку і суспільну шкоду, у призмі дослідження законодавчих ознак адміністративного проступку, необхідно розглядати у діалектичному співвідношенні з урахуванням сучасних досягнень юридичних, філософських, соціологічних та інших наук.

Юридичним вираженням шкідливості і суспільної небезпеки діяння є така його законодавча ознака – протиправність. В. К. Колпаков та В. В. Гордєєв з цього приводу заявляють, що протиправність, як ознака

адміністративного проступку, логічно обумовлена його іншою ознакою – шкідливістю (потім суспільною небезпекою). Разом вони виступають як парні правові категорії, що відбивають, з одного боку, зміст, а з іншого – форму діяння. Діалектика змісту і форми полягає у тому, що зміст не безформний, а форма одночасно і міститься в самому змісті і являє собою щось зовнішнє йому. З цього випливає, по-перше, що форма і зміст можуть бути правильно зрозумілі тільки в їхній єдності; по-друге, що їх єдність не виключає можливості щодо самостійного вивчення як змісту, так і форми [203, с. 96].

Важливе значення для аналізу юридичної сутності протиправності адміністративного проступку має розуміння того, що законодавець при встановленні відповідної адміністративно-правової заборони керується насамперед усвідомленням рівня суспільної небезпеки (шкідливості) діяння (матеріальна ознака проступку), в свою чергу, їй відповідає виключно одна юридична форма – протиправність (формальна ознака проступку) [203, с. 153].

Ознака протиправності використовується законодавцем для розмежування злочинів і адміністративних деліктів, адміністративних деліктів між собою, адміністративних деліктів і дисциплінарних проступків. Це дозволяє правозастосовним органам юридично точно кваліфікувати різні протиправні діяння, а особливо такі, що мають подібні ознаки [189, с. 65].

Цей факт означає, як справедливо зазначають В. К. Колпаков та В. В. Гордєєв, що вчинення об'єктивно суспільно небезпечного діяння, не забороненого адміністративно-правовою нормою, не може розглядатися як юридичний факт, який породжує адміністративно-деліктні правовідносини. Зазначене положення в теорії адміністративного права відбиває об'єктивний взаємозв'язок і взаємозумовленість адміністративної протиправності, шкідливості і суспільної небезпеки делікту. Це виявляється в тому, що: а) шкідливі властивості діяння, які не зафіксовані в адміністративно-деліктній нормі, позбавлені юридичної чинності; б) якщо норма адміністративно-деліктного закону з огляду на різні об'єктивні обставини перестає

відповідати існуючим суспільним відносинам, то вона перестає об'єктивно виконувати свою роль регулятора цих відносин. Здійснюваний, таким чином, аналіз адміністративно-правових норм переважно під кутом зору відповідної форми юридичної відповідальності дозволяє досить точно підійти до визначення меж протиправності у сфері адміністративно-деліктного законодавства [197, с. 97].

З цього випливає важливий висновок про основне значення протиправності як ознаки адміністративного проступку – неприпустимість застосування аналогії, що сприяє зміцненню законності, охороняє права і свободи громадян, виключаючи притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені адміністративним законодавством [13, с. 28 ].

Продовжуючи аналіз законодавчих ознак адміністративного проступку, підкреслимо, що протиправність адміністративного делікту перебуває в тісному та нерозривному взаємозв'язку з винністю особи у його вчиненні. Тут важливо розуміти, що адміністративна протиправність розкриває діяння у призмі його юридичної форми, іншими словами – це його зовнішній прояв, натомість винність характеризує його внутрішню, суб'єктивну, сторону, розкриває ставлення до проступку самого правопорушника.

Зауважимо, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює винність серед обов'язкових ознак адміністративного проступку. У той же час законодавець у вже згаданих вище ст. 10 та ст. 11 зазначеного нормативно-правового акта розкриває сутність вчинення адміністративного проступку умисно та з необережності [181]. Отже, навіть з необережності, але все одно особа буде вважатися винною у вчиненні протиправного діяння. Тому погодимось із зауваженням В.К. Колпакова, який вважає, що чинне законодавство України про адміністративну відповідальність безапеляційно проголошує, що відповідальність без вини неможлива. Далі науковець зазначає, що визнання адміністративним законодавством України винності властивістю всіх

адміністративних провипин має винятково важливе значення, оскільки сприяє строгому дотриманню принципів соціальної справедливості, подальшому зміцненню законності в країні і відповідає не тільки вимогам подальшого поступального розвитку теорії адміністративного права, але і потребам практики адміністративно-юрисдикційної діяльності [202, с. 103].

Як уже зазначалося, ще одною невід'ємною законодавчою ознакою адміністративного делікту є його адміністративна караність. Іншими словами, за його вчинення особа повинна нести лише адміністративну відповідальність. Результатом вчинення проступку для винної особи повинна бути негативна реакція з боку державних органів у вигляді застосування до неї стягнення, передбаченого виключно адміністративним законодавством. У той же час треба усвідомлювати, що реалізація адміністративних стягнень не завжди супроводжує адміністративний проступок, але принципним моментом є те, що можливість їх застосування становить його обов'язкову властивість. Винятком із цього загального правила є адміністративні правопорушення військовослужбовців і працівників поліції, за більшість яких останні несуть не адміністративну, а дисциплінарну відповідальність, тобто в цьому випадку адміністративна караність проступків відсутня, хоча від цього вони не перестають бути адміністративними [6, с. 26].

Підсумовуючи результати здійсненого аналізу сутності адміністративного проступку, а також основних його ознак, можна сформулювати такі висновки.

1. Узагальнюючи наукові дискусії щодо співвідношення термінів «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення» та аналізуючи норми чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, автор наголошує на тому, що зазначений нормативно-правовий акт фактично ототожнює ці правові категорії, однак для усвідомлення сутності адміністративного проступку це є некоректним критерієм, адже адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає всі



протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління. Тому можна дійти висновку, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення [189].

2. Основною складовою змісту адміністративного проступку є протиправне діяння. Підкреслимо, що у більшості випадків адміністративний проступок (делікт) вчиняється шляхом активних протиправних дій. Але у той же час законодавець закріплює такі випадки протиправної поведінки, коли проступки здійснюються у формі пасивної бездіяльності. Необхідними умовами настання адміністративної відповідальності у разі бездіяльності є обов'язковість і можливість особи діяти в конкретній обстановці.

3. Законодавством закріплено такі основні ознаки протиправного діяння: суспільна шкідливість, протиправність, винність, адміністративна караність. Відсутність хоча б однієї з них унеможливує кваліфікацію протиправного діяння як адміністративного проступку (делікту).

## **2.2. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності**

Наукові роздуми про юридичну сутність складу правопорушення займають ключове місце в правовій теорії та мають важливе значення для практичного застосування. Насамперед розуміння сутності юридичного складу проступку дає змогу визначати найбільш важливі ознаки антигромадських діянь, ефективно їх класифікувати та кваліфікувати, а також застосовувати обґрунтовані санкції уповноваженими юрисдикційними органами. Другим аспектом є те, що вчення про юридичний склад делікту допомагає коректно трактувати букву закону, сприяє навчанню осіб, що пов'язали життя з юриспруденцією, правовому вихованню громадян.

Якщо звернутися до теоретичних витоків сутності складу проступку – то можна констатувати, що це ознаки, які містить безпосередньо делікт, його структура, результат системного аналізу неправомірної дії. Треба наголосити, що «правопорушення» і «склад правопорушення» – це взаємопов’язані, але не тотожні поняття. Вони співвідносяться між собою як явище (конкретне правопорушення) та юридичне поняття про нього (склад конкретного виду правопорушення). Таким явищем, конкретним діянням, вчиненим у відповідній обстановці, часі та місці, є правопорушення, а склад правопорушення об’єднує найбільш істотні, типові та універсальні його ознаки [284, с. 118; 442, с. 260].

С. К. Бостан відзначає різні погляди теоретиків права на визначення дефініції «склад проступку». Так, О.В. Поляков зауважує, що це система найбільш загальних та істотних ознак окремих різновидів правопорушень [442, с. 261; 347, с. 89–90]. У свою чергу, С. Олейников стверджує, що це – сукупність передбачених законом об’єктивних і суб’єктивних ознак протиправного соціально шкідливого діяння, за вчинення якого винна особа несе юридичну відповідальність [442, с. 261; 149, с. 45]. Натомість Т. Тарахонич вказує, що склад – це система ознак правопорушення, необхідних і достатніх для застосування до правопорушника заходів юридичної відповідальності) [442, с. 262; 444, с. 318].

Він же звертає увагу, що у базових юридичних науках також надаються наукові визначення відповідних видів правопорушень. Так, Н.М. Батанова розуміє склад конституційного делікту як з сукупність передбачених конституційним правом обов’язкових об’єктивних і суб’єктивних ознак, які визначають суспільно небезпечне діяння як конкретний конституційний делікт» [442, с. 218; 46, с. 118]. На думку В.І. Івакіна, склад екологічного правопорушення становить сукупність юридично важливих компонентів, які закріплені в законі, наявність яких дозволяє говорити про те, що діяння є екологічним правопорушенням [160; 442, с. 218].

Зважаючи на предмет нашого наукового пошуку, у рамках цього

підрозділу буде проаналізовано поняття та значення юридичного складу адміністративного проступку (делікту).

Треба зазначити, що у науковій літературі можна знайти різні визначення правової категорії, яка вивчається. Базовою дефініцією можна вважати ту, що надавав Д.М. Бахрах, який зазначав, що під складом адміністративного правопорушення розуміється встановлена правом сукупність ознак, за наявності яких протиправне діяння вважається адміністративним правопорушенням [48, с. 25]. У свою чергу, В.К. Колпаков констатує, що під юридичним складом адміністративного проступку розуміється передбачений нормами права комплекс ознак (елементів), за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок [10, с. 13]. Також зазначений вчений зауважував, що склад – це опис діяння у законі. Але опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Досить змістовне, але, на думку автора, дещо громіздке визначення складу адміністративного проступку надає О.І. Миколенко, який вказує, що склад правопорушення – це система об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, сконструйованих за чотирма підсистемами, ознаки яких визначені в диспозиціях норм законодавства, що передбачають адміністративну відповідальність [270, с. 51].

Зауважимо, що для складу адміністративного проступку використовуються лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння як правопорушення. Вони отримали назву конструктивних ознак. Ознаки складу можуть бути постійними і змінними. До постійних належать ознаки, які отримали загальне визнання у законодавстві, правовій теорії, соціальній практиці (вік адміністративної відповідальності, свідок, транспортний засіб, пішохід, вогнепальна зброя, лісонасадження, інтелектуальна власність, будівництво, посадова особа тощо) [197, с. 43]. Змінними називають ознаки, зміст яких може доволі часто змінюватись. За правилом ці ознаки містяться у підзаконних актах. Наприклад, законом встановлена відповідальність за порушення правил санітарії, торгівлі

спиртними напоями, благоустрою населених пунктів, тримання собак і кішок, охорони ліній і споруд зв'язку і т. ін. Ці правила можуть установлюватися, змінюватися, скасовуватися відповідними органами (наприклад рішеннями міських та селищних рад), що тягне за собою зміну ознак відповідних складів [203, с. 123]. У свою чергу, О.Г. Стрельченко пропонує ознаки складу адміністративного проступку розрізняти за ступенем узагальнення: а) загальні; б) родові або видові; в) конкретні або одиничні. Загальні властиві всім складам (вина, діяння тощо). Родові (видові) характерні для групи складів. Наприклад, для складів, що описують правопорушення у галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації, специфічним буде об'єкт протиправного посягання – суспільні відносини, що складаються у цій сфері. Конкретні (одиничні) характеризують окремі конкретні склади. Наприклад, «безпека польотів» (ст. 111 КУпАП), «безквитковий проїзд пасажирів» (ст. 135 КУпАП), «ворожіння» (ст. 181 КУпАП), «виклик спеціальних служб» (ст. 183 КУпАП), «неповага до суду» (ст. 185-3 КУпАП) [435].

Отже, узагальнюючи наведені думки вчених, можна констатувати, що юридичний склад адміністративного правопорушення – це передбачений нормами права комплекс ознак (елементів), за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок. Такий комплекс включає чотири групи ознак, які характеризують: об'єкта, об'єктивну сторону, суб'єкта і суб'єктивну сторону проступку. Проаналізуємо кожну вказану складову більш детально.

Об'єкт є визначальним елементом юридичного складу адміністративного делікту. За загальним правилом об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, на які посягає протиправне діяння: державний або громадський порядок, права й свободи громадян, усі форми власності, встановлений порядок управління [56].

Цю тезу підтверджує Є.В. Кириленко, який зазначає, що об'єктом будь-якого адміністративного проступку є суспільні відносини, яким цим

протиправним діянням наноситься шкода. У той же час А.В. Гуржій та Ю.О. Мельник стверджують, що далеко не всі суспільні відносини здатні виступати об'єктом правопорушення. Значна їх частина не врегульована правом, тож заподіяння їм шкоди не спричиняє жодних юридичних наслідків, у тому числі адміністративної відповідальності. Воно не може вважатися правопорушенням (адміністративним проступком, злочином чи ін.), оскільки відсутнє право, яке порушується. Так само об'єктом адміністративного проступку не можуть бути суспільні відносини, які регламентуються правовими нормами, але охороняються санкціями інших юридичних галузей (кримінального, цивільного, трудового права). Порушення цих відносин не є адміністративним проступком, що автоматично виключає наявність його складу та відповідно об'єкта [115].

Часто ознаки об'єкта правопорушення не називаються, але законодавче їх закріплення можна знайти у назвах глав Особливої частини Розділу II Кодексу України про адміністративні правопорушення: «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» (глава 6), «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» (глава 14), «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління» (глава 15) [168].

Вважається, що всі вказані ознаки об'єкта характеризують певні групи суспільних відносин, що складаються у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. При цьому необхідне істотне уточнення: об'єктом адміністративного правопорушення можуть бути тільки ті суспільні відносини, які в установленому порядку регулюються правовими нормами [56]. За допомогою методів адміністративного права органи державної влади й місцевого самоврядування встановлюють правила належної або можливої поведінки. Але заходи адміністративної відповідальності за їх порушення встановлюються тільки органом законодавчої влади, тобто Верховною Радою України. Зазначений факт свідчить, що тільки ці суспільні відносини можуть

бути об'єктом адміністративного делікту. Отже, об'єктом цього проступку є суспільні відносини у сфері публічного управління, що врегульовані нормами адміністративного права й охороняються заходами адміністративної відповідальності. При цьому важливо відзначити істотне уточнення Б.В. Росинського, в якому він зазначає, що «суспільні відносини, що є об'єктом адміністративного правопорушення, регулюються не лише нормами адміністративного, але в ряді випадків і нормами конституційного, екологічного, трудового, земельного, фінансового й інших галузей права. Проте охороняються вони тільки нормами КУпАП» [401, с. 12].

Зауважимо, що класифікація об'єкта адміністративного проступку відіграє значну роль у теоретичному розумінні і практичному застосуванні вчення про склад адміністративного делікту, визначає його місце в загальній системі відносин, що охороняються адміністративними санкціями, його цінність. Крім того, розмежування об'єкта адміністративного делікту на види допомагає згрупувати весь масив суспільних відносин, що охороняються адміністративним законом, коректно кваліфікувати протиправні діяння, а також обрати максимально справедливий захід впливу на правопорушника.

Отже, залежно від рівня узагальнення виділяють загальний, родовий та безпосередній об'єкти адміністративних проступків.

1. Загальний об'єкт – комплекс суспільних відносин, які охороняються адміністративними санкціями, а також можуть регулюватися різними галузями права. З практичної точки зору, ідентифікація загального об'єкта адміністративного делікту є вкрай важливим процесом, що особливо набуває актуальності на початкових етапах кваліфікації, коли відбувається первинна оцінка фактичної події. Перед початком кваліфікації подібного діяння за певною нормою адміністративно-деліктного законодавства уповноважений суб'єкт юрисдикції має з'ясувати, чи суперечить вона праву і чи становить вона суспільну шкідливість в цілому. У деяких випадках на цьому етапі стає зрозумілим, що фактичне діяння не несе суспільної шкідливості, а його подальша кваліфікація позбавлена сенсу. Цікаву думку з цього приводу

наводять А.В. Гуржій та Ю.О. Мельник, які стверджують, що практична значущість загального об'єкта адміністративного проступку проявляється не лише в ході кваліфікації, але й при запровадженні нових адміністративно-деліктних норм. Встановлюючи юридичну відповідальність за певне діяння, законодавець має попередньо визначитись із тим, на яку сферу суспільних відносин воно посягає та відповідно який саме тип відповідальності (адміністративну, кримінальну, цивільну, дисциплінарну тощо) воно повинно за собою тягнути. Отже, категорія загального об'єкта відіграє подвійну роль: з одного боку, вона сприяє правильній кваліфікації, з іншого – служить «орієнтиром» для галузевого нормотворення [115, с. 16–17].

2. Родовий об'єкт – коло однорідних за своєю соціальною, політичною або економічною природою суспільних відносин, що охороняються санкціями кореспондуючих адміністративно-деліктних норм. Вказані однорідні групи суспільних відносин у комплексі утворюють загальний об'єкт (відносини власності, громадського порядку, певних галузей та сфер діяльності тощо). Саме за родовим об'єктом вибудовується структура Особливої частини Розділу II чинного КУпАП. Крім того, від родового об'єкта залежить внесення нових адміністративно-деліктних норм до того чи іншого розділу КУпАП. О.М. Стороженко зауважує, що опосередкованим чином родовий об'єкт навіть здатний впливати і на зміст санкцій окремих адміністративно-деліктних норм [431, с. 114–115]. В.К. Колпаков пропонує розподілення цього цілого (загального об'єкта) на частини (родові об'єкти) за допомогою певних критеріїв. По-перше, усю сукупність суспільних відносин, що охороняються адміністративними санкціями, він пропонує поділити на частини залежно від того, якою галуззю права вони регулюються. Отже, можна говорити про адміністративні, земельні, трудові, цивільні та інші правовідносини як родові об'єкти проступків. По-друге, як критерій класифікації можна використовувати структуру соціально-господарського комплексу [203, с. 133]. За цією ознакою можна виділити такі родові об'єкти, як відносини в сільському господарстві, промисловості, на транспорті тощо.

По-третє, як критерій класифікації можна використовувати зміст суспільних відносин, що охороняються. З урахуванням цього критерію розрізняють такі родові об'єкти, як власність, громадський порядок, громадська безпека, здоров'я населення, порядок управління. В. Загуменник зауважує що при кодифікації адміністративного законодавства для класифікації всього масиву складів адміністративних правопорушень (Особлива частина розділу II КУпАП) законодавець застосував другий і третій критерії. Таким чином, класифікацію складів проведено залежно від: а) структури соціально-господарського комплексу; б) змісту відносин, що охороняються [151, с. 71]. Залежно від структури соціально-господарського комплексу склади проступків об'єднано у главі 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів», главі 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку». Залежно від змісту відносин, що охороняються, склади проступків об'єднано в главі 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність», главі 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку» [202, с. 134].

Підвидом родового об'єкта є видовий об'єкт – відокремлена група суспільних відносин, спільних для низки правопорушень. Яскравим прикладом видового об'єкта та його співвідношення з родовим об'єктом є власність. Так, всі правовідносини у сфері власності утворюють родовий об'єкт, а відносини у сфері окремо приватної, державної, комунальної власності – видові об'єкти. Також до видових об'єктів можна віднести дотримання паспортного режиму, правил дозвільної системи, правил військового обліку прав споживачів, які в комплексі з іншими відносинами становлять родовий об'єкт у сфері встановленого порядку управління.

3. Безпосередній об'єкт – одне або декілька суспільних відносин, яким спричиняється шкода певним проступком (зокрема, безпека руху, людська гідність тощо) [10, с. 245]. Наприклад, при вчиненні насильства у сім'ї



безпосереднім об'єктом буде стан здоров'я осіб, які відповідно до Сімейного кодексу України вважаються сім'єю, при перевищенні швидкості – стан безпеки на конкретному шляхопроводі тощо. Крім того, у теорії адміністративно-деліктного права існує ще один поділ безпосередніх об'єктів правопорушень. Його зміст полягає в тому, що на рівні безпосереднього об'єкта виокремлюють основний і додатковий об'єкти. Важливість вказаної класифікації постає тоді, коли один і той же делікт одночасно завдає шкоди кільком суспільним відносинам. Так, проступок, передбачений ч. 2 ст. 184 КУпАП (Порушення правил тримання собак і котів), окрім основного безпосереднього об'єкта (встановлений порядок тримання собак і котів), має ще і два додаткових безпосередніх об'єкти – життя і здоров'я людини та її майно [181].

Наступним елементом складу адміністративного проступку, який прийнято вважати зовнішнім проявом суспільно небезпечного посягання, є його об'єктивна сторона. Об'єктивна сторона складу проступку – це система передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Під час кваліфікації адміністративного проступку ці ознаки, залежно від їх закріплення у диспозиціях статей Особливої частини Розділу II КУпАП, можна класифікувати на обов'язкові та факультативні. Зокрема, до обов'язкових ознак адміністративного правопорушення у сфері будь-якої групи суспільних відносин завжди відносять діяння у формі дії або бездіяльності. Діяння завжди або безпосередньо вказується в диспозиції статті Особливої частини Розділу II КУпАП, або однозначно випливає з її змісту і відповідно виступає обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення (наприклад, викрадення, розпивання, торгівля, придбання, зберігання, використання, ухилення, управління, допуск) [330] тощо.

До факультативних ознак об'єктивної сторони адміністративного делікту правова наука відносить:

- 1) час і місце його вчинення;

- 2) спосіб вчинення правопорушення;
- 3) шкідливі наслідки діяння;
- 4) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками;
- 5) обстановка, при якій було вчинено правопорушення;
- 6) знаряддя вчинення проступку;
- 7) засоби вчинення проступку.

Як уже було зазначено, основоположною, фундаментальною ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення завжди є діяння, яке може мати прояв як у формі активної дії, так і у формі бездіяльності. При цьому під дією слід розуміти активну, свідому, суспільно небезпечну, протиправну поведінку правопорушника, яка спрямована на порушення встановленої заборони, правила, правової норми (дрібне хуліганство – ст. 173 КУпАП, злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця – ст.185 КУпАП). При цьому слушною вважається думка І.В. Земляної, яка з цього приводу зазначає, що рефлекторні дії, які відбуваються поза контролем свідомості та не виражають волю особи, не можуть утворити дію як ознаку об'єктивної сторони адміністративного правопорушення, а думки, наміри, почуття людини, які не знайшли зовнішнього прояву, також не можуть визнаватися у теорії адміністративного делікту дією [156; 461]. У той же час бездіяльність – це вольова пасивна поведінка правопорушника, що полягає у невчиненні ним конкретної дії (дій), які він повинен був і міг виконати в даних конкретних умовах (ст. 165-1 КУпАП – Порушення законодавства про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і загальнообов'язкове державне пенсійне страхування). При цьому в обох випадках визначальним є той факт, що як дія, так і бездіяльність повинні бути суспільно небезпечними, свідомими і вольовими актами поведінки людини, а також бути прямо заборонені чинним адміністративним законодавством України. Крім того, вкрай цікавим і, на наш погляд,

обґрунтованим є твердження В.К. Колпакова та В.В. Гордєєва про те, що протиправне діяння може бути монозмістовним і полізмістовним. Монозмістовне являє собою єдину короткочасну дію або бездіяльність, єдиний, простий короткочасний акт протиправної поведінки. Наприклад, дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки (ст. 51 КУпАП). Полізмістовне являє собою акт протиправної поведінки, розтягнутий у часі. Вони поділяються на: а) діяння, що тривають і б) діяння, що продовжуються. Головною ознакою діянь, що тривають, є безперервне їх здійснення протягом певного часу. Такі діяння характерні для порушення встановлених заборон шляхом невиконання обов'язку. Початковим моментом може бути як активна дія, так і бездіяльність. Після цього винний або не виконує конкретно покладений на нього обов'язок, або виконує його не повністю (не належним чином) і його поведінка оцінюється як бездіяльність щодо цього обов'язку. Прикладами адміністративного проступку, що триває, можна назвати самовільне (без відома оператора телекомунікацій) отримання телекомунікаційних послуг (ст. 148-1 КУпАП) [203, с. 136–138]. У свою чергу, діяння, що продовжується, складаються з низки тотожних, тісно пов'язаних між собою, але окремих вчинків. Прикладом такого адміністративного проступку можна вважати багаторазові пошкодження таксофонів (ст. 148 КУпАП) [197, с. 137].

Стосовно факультативних ознак адміністративного делікту необхідно зауважити, що вони далеко не завжди вказуються у законі про адміністративну відповідальність як ознаки конкретного складу адміністративного правопорушення.

Інколи окремі правові ознаки об'єктивної сторони законодавець відображає безпосередньо в конструкції тієї чи іншої правової норми, де вони набувають кваліфікуючого значення. Це ознаки, які стосуються:

- часу вчинення правопорушення (наприклад, порушення тиші в нічний час);
- місця його вчинення (наприклад, поява в громадських місцях у

п'яному вигляді, розпивання спиртних напоїв на виробництві);

– умов (наприклад, порушення певних санітарно-карантинних, технічних, природних умов, створення умов для проведення масових заходів з порушенням встановленого порядку);

– способів (наприклад, жорстоке поводження з тваринами, злісна непокора, злісне ухилення від явки в суд);

– засобів вчинення правопорушення (наприклад, транспортних засобів, використання засобів зв'язку з метою порушення громадського порядку, заборонених знарядь полювання) [10, с. 68].

Також цікавим є той факт, що такі ознаки об'єктивної сторони адміністративного делікту як обстановка та знаряддя вчинення правопорушення можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх включено до конкретного складу проступку (наприклад, окремі діяння визнаються адміністративними правопорушеннями лише в разі вчинення їх в громадському місці, часто в КУпАП називається спосіб вчинення проступку – грубе, злісне порушення, прихована передача тощо); в інших випадках вони можуть визнаватися обставинами, які пом'якшують або обтяжують відповідальність (наприклад, вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин обтяжує адміністративну відповідальність) [6, с. 19].

Об'єктивна сторона адміністративного проступку припускає наявність таких необов'язкових ознак як шкідливі наслідки вчиненого делікту та причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням та заподіяною шкодою. Необов'язковий характер зазначених ознак обумовлюється тим, що вони притаманні лише матеріальним складам адміністративного проступку, коли адміністративна відповідальність за вчинену протиправну дію настає тільки за умови настання шкідливих наслідків (наприклад, ст. 51 КУпАП – Дрібне викрадення чужого майна, ст. 77 КУпАП – Знищення лісу внаслідок необережного поводження з вогнем) [330]. Натомість склади більшості адміністративних деліктів є формальними, коли для притягнення до

адміністративної відповідальності достатньо лише вчинення протиправного діяння, яке закріплено в адміністративно-правовій нормі. Зазначений підхід законодавця у кожному випадку вмотивований однією з трьох обставин: а) шкідливі наслідки очевидні (незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур та молодняка – ст. 65 КУпАП; знищення зелених насаджень або інших об'єктів озеленення населених пунктів – ст. 153 КУпАП); б) шкідливі наслідки складно визначити (обчислити) і законодавець не вважає за потрібне обтяжувати правозастосувачів установленням ще однієї ознаки складу (марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів – ст. 98 КУпАП); в) існування шкідливих наслідків конкретного діяння взагалі проблематичне, хоч шкода від маси аналогічних правопорушень очевидна (проживання без паспорта або за недійсним паспортом – ст. 197 КУпАП). Наведене вимагає брати до уваги, що у формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння й обставин його здійснення. З цього випливає, що і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і тим більше бажання їх настання [435, с. 142].

Настання шкідливих наслідків використовується як критерій, за допомогою якого розмежовуються між собою склади адміністративних проступків для коректної їх кваліфікації, а також вирішення питання про розмежування адміністративної чи кримінальної відповідальності. У той же час шляхом встановлення причинно-наслідкового зв'язку між діянням та шкідливим наслідками можна домогтись виявлення обставин появи вказаних наслідків, визначити, чи настали вони дійсно в результаті протиправного діяння або з інших причин, як це діяння вплинуло на їх характер.

Суб'єкт адміністративного проступку є вкрай важливим та принциповим елементом юридичного складу адміністративного правопорушення. Аналізуючи правові аспекти цього критерію складу делікту, цікавим вважається той факт, що діючі нормативно-правові акти, які

регламентують адміністративну відповідальність, не надають сталої дефініції суб'єкта адміністративного правопорушення, а Кодекс України про адміністративні правопорушення вказаного вище терміна взагалі не використовує. Втім, здійснюючи правову характеристику відповідних статей КУпАП, можна констатувати, що суб'єктом адміністративного правопорушення є осудна особа, яка досягла певного віку і вчинила діяння, склад якого порушує норми поведінки, що закріплені у вказаному нормативно-правовому акті, та являє собою адміністративний проступок.

Більшість науковців, характеризуючи суб'єкта адміністративного делікту, виділяють у його якості як фізичних, так і юридичних осіб. Так, Ю.П. Битяк та В.М. Гаращук зазначають, що до суб'єктів адміністративних правопорушень належать фізичні і юридичні особи незалежно від організаційно-правових форм і форм власності [18, с. 86]. Далі вони з цього приводу зауважують, що «їх об'єднує те, що всі вони володіють особливою юридичною якістю – адміністративною правоздатністю, тобто здатністю отримувати відповідний комплекс юридичних прав і обов'язків адміністративно-правового характеру й нести відповідальність за їх реалізацію». Для того щоб суб'єкт адміністративного права став учасником адміністративно-правових відносин, він повинен мати адміністративну деліктоздатність, тобто практичну здатність реалізовувати свою адміністративну правоздатність у рамках конкретних адміністративно-правових відносин [18, с. 87].

У свою чергу, А.Ю. Якимов зазначає, що під суб'єктом правопорушення доцільно розуміти абстрактну особу (фізичну або юридичну), передбачену правовими нормами [500]. Л. Кравченко та О. Плетньова стверджують з цього приводу, що в умовах розвитку ринкових відносин, а також появи великої кількості суб'єктів підприємницької діяльності різних організаційно-правових форм норми Кодексу Країни про адміністративні правопорушення стосуються не лише фізичних осіб, а і юридичних [225].

Зауважимо, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення до 2015 року були навіть відсутні визначення «фізична особа» або «юридична особа», вживався виключно термін «особа». Але 14.07.2015 року Законом України № 596 -V-III було внесено зміни до чинного КУпАП, якими було передбачено доповнення Кодексу статтею 14-2 «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі». Результатом її прийняття стало виділення вперше суб'єктами зазначеної категорії адміністративних проступків фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб. Зокрема, у ч. 1 ст. 14-2 КУпАП зазначається, що адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах), несуть фізична особа або керівник юридичної особи, за якою зареєстровано транспортний засіб, а в разі, якщо до Єдиного державного реєстру транспортних засобів внесено відомості про належного користувача відповідного транспортного засобу, – належний користувач транспортного засобу, а якщо в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відсутні на момент запиту відомості про керівника юридичної особи, за якою зареєстрований транспортний засіб, – особа, яка виконує повноваження керівника такої юридичної особи, за якими зареєстрований транспортний засіб [181]. Треба підкреслити, що за межами КУпАП діє ціла низка правових норм, що передбачають відповідальність юридичних осіб за вчинення тих чи інших протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, їм властиві відповідні найважливіші ознаки. Одним з них можна вважати Закон України «Про ветеринарну медицину».

Проте, незважаючи на всі наведені вище факти і думки вчених, все ж таки необхідно констатувати, що більшість норм КУпАП характеризують як суб'єкта адміністративного проступку саме фізичну особу. Так, ст. 12 встановлює вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність (16 років); ст. 20 закріплює обов'язковою ознакою суб'єкта його осудність; ст. 33 вимагає при накладенні стягнення враховувати особу правопорушника; ст. 256 вимагає, щоб у протоколі про адміністративне правопорушення в обов'язковому порядку були відомості про особу правопорушника, а також вказується на обов'язок правопорушника підписати протокол; ст. 268 закріплює права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, одним із яких є право виступати рідною мовою, тощо. А ст. 27 КУпАП безапеляційно встановлює, що штраф є грошовим стягненням, яке накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення [197, с. 142].

Продовжуючи аналіз ознак суб'єкта адміністративного проступку, зауважимо, що адміністративно-правова доктрина поділяє фізичних осіб – суб'єктів адміністративної відповідальності, залежно від їх індивідуальних характеристик, на загальні та спеціальні. Зазначені характеристики, окрім властивих всім суб'єктам критеріїв (вік, осудність), визначають ще і індивідуальний правовий статус суб'єкта, особливості його соціального, фізичного, професійного, службового, статевого статусу, родинні зв'язки, відношення до власності, до військової служби, повторне вчинення правопорушення тощо.

Б.В. Росинський з цього приводу зазначає, що в законодавстві розрізняються загальні суб'єкти – будь-які осудні особи, які досягли 16 років, спеціальні суб'єкти – посадовці, водії, неповнолітні та ін., а також особливі суб'єкти – військовослужбовці й інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про службу. Для одних з цих категорій суб'єктів законом встановлені додаткові підстави для адміністративної відповідальності, для інших – обмеження у застосуванні



заходів адміністративної відповідальності [401, с. 67].

Загальним суб'єктом адміністративної відповідальності прийнято вважати осудну особу, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла 16-річного віку.

Спеціальним суб'єктом є особа, яка може бути притягнута до адміністративної відповідальності за наявності у неї, крім ознак загального суб'єкта, певних додаткових ознак. Ці ознаки законодавцем включено до складів деліктів, вони впливають на кваліфікацію діяння. Ними, зокрема, можуть бути: громадянство; наявність статусу посадової особи або конкретна займана посада; стан здоров'я або фізіологічний стан особи; родинні зв'язки; професія; сфера професійної діяльності; факт наділення певними правами, обов'язками або факт позбавлення суб'єктивного права чи його відсутності; факт попереднього притягнення особи до адміністративної відповідальності; спеціальний правовий статус тощо [401, с. 190].

Так, ст. 44-1 КУпАП (Ухилення від медичного огляду або медичного обстеження) передбачена відповідальність особи, хворої на наркоманію, за ухилення від медичного огляду на наявність наркотичного сп'яніння, а ст. 46 КУпАП (Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою) встановлено відповідальність хворих на венеричну хворобу за умисне приховування джерела зараження та осіб, які були у контакті з цими хворими [181].

На відміну від ознак спеціальних суб'єктів, які включені до складів деліктів та впливають на адміністративно-правову кваліфікацію, ознаки особливих суб'єктів, про які мова йшла вище, перебувають поза межами складу, вони впливають не на кваліфікацію, а на особливості застосування заходів впливу. До особливих суб'єктів відносять неповнолітніх, військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Так, вчинення проступку неповнолітніми особами від 16 до 18 років впливає не на кваліфікацію самого делікту, а на особливості застосування

заходів впливу. В адміністративному законодавстві такі особи вважаються неповнолітніми. Зауважимо, що у кримінальному законодавстві неповнолітньою вважається особа від 14 до 16 років. Така різниця обумовлена різним ступенем суспільної небезпеки та шкідливості злочинів, кримінальних правопорушень та адміністративних деліктів. До осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у віці від 16 до 18 років, застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП: зобов'язання публічно чи в іншій формі просити вибачення у потерпілого; попередження; догана або суворая догана; передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, що їх замінюють, або під нагляд педагогічному чи трудовому колективу, а також окремим громадянам на їх прохання. Натомість за вчинення неповнолітніми особами адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 44, 51, 121–127, ч. 1 і 2 ст. 130, ст.ст. 173, 174, 185, 190–195 КУпАП, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. Справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами від 16 до 18 років, розглядаються виключно судами [181; 330].

Крім того, відповідно до ст. 15 КУпАП, до особливих суб'єктів адміністративного правопорушення належать військовослужбовці й призвані на збори військовозобов'язані, а також поліцейські та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, несуть відповідальність за вчинення адміністративних проступків за дисциплінарними статутами. Водночас ці особи за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Але при цьому до

вказаної категорії осіб не може бути застосовано такі види адміністративних стягнень, як виправні роботи і адміністративний арешт [181].

Зауважимо, що у КУпАП передбачено адміністративну відповідальність більш ніж як для тридцяти видів спеціальних та особливих суб'єктів. Тому при вирішенні питання про притягнення до адміністративної відповідальності тієї чи іншої особи необхідне ретельне з'ясування її правового статусу з метою виявлення в ньому відповідних ознак.

Суб'єктивною стороною адміністративного правопорушення прийнято вважати пов'язану із його вчиненням психічну діяльність особи. Такими ознаками визнаються: вина, мета і мотив діяння [6, с. 22].

Категорія вини є правовою категорією, яка слугує визначенням негативного психічного ставлення особи до інтересів суспільства, вираженим і закріпленим у праві. Вина – ядро суб'єктивної сторони складу правопорушення, до якої в ряді випадків включаються ще мотив і мета (але найчастіше ні мотив, ні мета ознаками складу не визнаються). Що ж стосується емоцій, то вони іноді враховуються як обставина, що пом'якшує відповідальність. Так, ст. 34 КпАП серед таких обставин називає вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання. Вина – необхідний елемент суб'єктивної сторони будь-якого протиправного діяння, в тому числі і адміністративного проступку. В минулому була поширена думка, що в адміністративному праві, на відміну від кримінального, вина не є обов'язковим елементом для усіх випадків застосування адміністративного впливу. Якоюсь мірою це було обумовлено некритичним сприйняттям поглядів дореволюційних вчених, які вважали, що адміністративні стягнення можуть застосовуватися незалежно від вини [208, с. 220]. Виділяють дві форми вини – умисел та необережність [435, с. 141].

Стаття 10 КУпАП визнає вчиненим проступок умисно, якщо особа, яка його вчинила: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його

шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків [181].

В той же час переважна більшість складів адміністративних правопорушень є формальними, тобто не передбачають настання певних конкретних шкідливих наслідків чи заподіяння правопорушником шкоди матеріального характеру. З цього випливає, що і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і тим більше бажання їх настання. Лише у деяких статтях КУпАП умисел прямо передбачається як ознака складу проступку. Тому можна стверджувати, що кількість адміністративних проступків, що вчиняються тільки навмисно, досить велика. Крім того, значна кількість проступків може вчинятися як умисно, так і з необережності (порушення більшості загальнообов'язкових правил), а деякі – тільки навмисно (дрібне хуліганство) [203, с. 146-147].

Відповідно до ст. 11 КУпАП проступок визнається вчиненим з необережності, якщо особа, яка його вчинила: а) передбачала настання шкідливих наслідків свого діяння, але легковажно розраховувала на їх відвернення; б) не передбачала настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити [181].

У літературі підкреслюється недосконалість визначення поняття необережності, оскільки в ньому, за аналогією з кримінальним законодавством, в основу покладено ставлення порушника до шкідливих наслідків свого діяння. Однак, зміст переважної більшості адміністративних проступків полягає в порушенні тих чи інших загальнообов'язкових правил, незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це формальні склади). Тому для визначення форм вини за основу має братися ставлення порушника до діяння та усвідомлення ним його протиправності [6, с. 22].

Необов'язковими, тобто факультативними ознаками суб'єктивної сторони складу адміністративного проступку визнаються його мета і мотив. Проте в окремих складах адміністративних проступків цим елементам

приділяється вирішальна роль, оскільки без їх виділення неможливо правильно кваліфікувати правопорушення, обрати вид і форму відповідальності, визначити захід стягнення. Незалежно від того, чи є мотив і мета обов'язковими ознаками для конкретного адміністративного проступку, встановлення цих елементів суб'єктивної сторони має важливе значення, оскільки воно додатково характеризує особу правопорушника, і отже, сприяє правильному визначенню заходу адміністративного стягнення [208, с. 222].

Мета адміністративного проступку у ряді випадків слугує у його складі конструктивною ознакою і підлягає встановленню. Ця особливість актуальна лише при вчиненні правопорушення умисно. Кваліфікуюче значення вона має у ст. 42-2 (заготівля, переробка з метою збуту або збут продуктів харчування чи іншої продукції), ст. 103-1 (порушення правил користування енергією, водою чи газом) тощо [435, с. 143]. У той же час в деяких нормах чинного КУпАП ознаку мети прямо не названо, але вона має місце у складах таких деліктів, як дрібне розкрадання (ст. 51), проституція (ст. 181-1) та ін.

Мотивом, крізь призму психічного стану суб'єкта, є наявність ситуації, яка може викликати його активність. До таких ситуацій належать установки у процесі виховання особистості, нав'язані ідеали, потреби та інстинкти, потяги, нахили, емоції тощо. У той же час зауважимо, що у нормах адміністративно-деліктного права ця факультативна ознака суб'єктивної сторони проступку використовується вкрай рідко. Проаналізувавши зміст Особливої частини Розділу II КупАП, можемо зазначити, що тільки у ст. 46-1 «Порушення вимог режиму радіаційної безпеки в місцевостях, що зазнали радіоактивного забруднення» мотив скоєння вказаного проступку є необхідним під час адміністративно-правової кваліфікації для встановлення органами відповідної юрисдикції.

Отже, залежно від виду адміністративного делікту не всі його ознаки можуть бути обов'язковими. Тому з метою коректної кваліфікації адміністративних проступків та справедливого застосування адміністративних стягнень постала необхідність у класифікації та

розмежуванні всіх складів адміністративних проступків залежно від ознак, притаманних конкретному правопорушенню.

Склади адміністративних правопорушень відрізняються за багатьма ознаками: залежно від наявності чи відсутності кваліфікуючих ознак склади можуть бути основними чи кваліфікованими; залежно від характеру шкоди – матеріальними чи формальними; залежно від суб'єкта проступку – особистими чи службовими; залежно від структури – однозначними чи альтернативними; залежно від особливостей конструкції – описовими чи бланкетними або відсильними. Доцільно зупинитись на цих видах детальніше.

Для кваліфікації адміністративних проступків першочергове значення має поділ складів на основні та кваліфіковані, які відрізняються вищим ступенем суспільної шкідливості. Наприклад, порушення водіями правил дорожнього руху, якщо вони спричинили створення аварійної обстановки, характеризується більшою суспільною шкідливістю, а саме: примусили інших учасників дорожнього руху різко змінити швидкість, напрямок руху або вжити інших заходів щодо забезпечення особистої безпеки або безпеки інших громадян (ст. 122 КУпАП). Зважаючи на вказані обставини, законодавець у деяких випадках моделює низку складів адміністративних проступків, що можна віднести до однотипних протиправних діянь. Вказані склади вирізняються один від одного ступенем публічної небезпеки. На більш високий його рівень вказують додаткові ознаки, що у юриспруденції носять назву кваліфікуючих. Отже логічно констатувати, що ознаки адміністративного проступку бувають основними – такими, що мають обов'язковий характер в кожному випадку вчинення делікту, і кваліфікуючими – такими, що доповнюють основні [203, с. 125].

Матеріальні склади адміністративних проступків передбачають, що діяння призводить до настання шкідливих наслідків. (наприклад, ст. 51 КУпАП – Дрібне викрадення чужого майна, ст. 77 КУпАП – Знищення лісу внаслідок необережного поводження з вогнем). Зауважимо, що у випадку

ненастання зазначених наслідків, адміністративна відповідальність не настає по причині відсутності складу адміністративного правопорушення [429, с. 176].

Формальні склади передбачають діяння, в яких відсутня ознака настання шкідливих наслідків, вони є шкідливими за своєю природою, тобто суспільна небезпека такого проступку існує незалежно від настання наслідків (наприклад, ухилення від обов'язкового медичного огляду, розпивання алкогольних напоїв у заборонених законом місцях). Треба підкреслити, що Особлива частина Розділу II Кодексу України про адміністративні правопорушення демонструє переважну більшість адміністративних проступків саме з формальним складом.

Зважаючи на те, яким чином характеризується суб'єкт вчиненого адміністративного проступку – чи то просто громадянин, чи посадова особа, чи інша особа, яка виконує певні трудові функції, склади правопорушень, що вивчаються, поділяються на особисті і службові. Службовий склад проступку характеризується тим, що протиправна поведінка повинна мати місце у зв'язку із виконанням особою службових (трудових) обов'язків. Вказані особи, згідно зі ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, притягаються до адміністративної відповідальності за такі делікти як недодержання встановлених законом правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків. Наприклад, ст. 184–2 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність для посадових осіб у разі порушення порядку або строків подання інформації про дітей – сиріт і дітей, які залишилися без опіки батьків, для централізованого обігу [181].

На нашу думку, принципове значення для науки адміністративно-деліктного права має розподіл складів проступків на однозначні й альтернативні. Однозначні склади містять ознаки одного діяння у межах однієї статті нормативного акта. Наприклад, поширювання неправдивих чуток або дрібне хуліганство. Натомість до альтернативних складів відносять такі статті КУпАП, де законодавець описує декілька дій у межах однієї норми. При цьому проступком вважається вчинення однієї з описаних дій,

кількох та навіть усіх. Показовим прикладом альтернативного складу адміністративного делікту є ст. 44 КУпАП – «Незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту у невеликих розмірах». Проступком у цьому випадку буде вважатися як вчинення однієї із вказаних дій, так і їх сукупність. Але у той же час цікавим та важливим у цьому прикладі є той факт, що особа-правопорушник, послідовно реалізуючи декілька з указаних дій, не вчинює нового правопорушення (наприклад, спочатку незаконно вирощує наркотичні речовини, потім певний час їх зберігає і перевозить).

Описові склади адміністративних проступків повністю розкривають зміст і сутність діяння, що визнається адміністративним правопорушенням. Тут логічна структура норми права збігається зі структурою статті нормативно-правового акта. Головна мета такої побудови нормативного матеріалу полягає в тому, щоб особи, які уповноважені розглядати ту чи іншу справу про адміністративне правопорушення, мали змогу виявити у відповідній нормі всі структурні елементи її складу [330].

Бланкетні склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах (наприклад, порушення правил дорожнього руху відсилає до Правил, встановлених Кабінетом Міністрів України, або ст. 52 КУпАП – «Порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою населених пунктів» відсилає до конкретних вимог щодо організації благоустрою територій, що встановлюються органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями тощо). Такі особливості також необхідні для встановлення наявності або відсутності у діянні складу проступку і застосування відповідних адміністративних стягнень.

Підводячи підсумок проведеного дослідження, можна констатувати, що поняття «адміністративне правопорушення» і «склад адміністративного правопорушення» – це взаємопов'язані, але не тотожні дефініції. У загальному



значенні склад проступку – це ті елементи, з яких складається саме делікт, його структура, результат системного аналізу неправомірної дії. Ці елементи співвідносяться між собою як явище (конкретне правопорушення) та юридичне поняття про нього (склад конкретного виду правопорушення). Таким явищем, конкретним діянням, вчиненим у відповідній обстановці, часі та місці, є правопорушення, а склад правопорушення об'єднує найбільш істотні, типові та універсальні його ознаки [442, с. 301].

Отже, юридичний склад адміністративного правопорушення – це передбачений нормами права комплекс ознак, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок. Такий комплекс ознак утворюють чотири головні елементи: об'єкт і об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона.

### **2.3. Особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків**

У сучасній теорії адміністративного права класифікація адміністративних проступків має вкрай важливе теоретичне та практичне значення. Її метою насамперед є фундаментальне розуміння структури протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного правопорушення та за які законодавством передбачена адміністративна відповідальність. Крім того, об'єднання адміністративних проступків у спеціальні класифікаційні групи слугує встановленню їх специфіки та визначенню властивих виключно цим деліктам особливостей. У той же час без класифікації адміністративних проступків неможливий аналіз основних елементів процедурного порядку притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за вчинення вказаних проступків певної категорії.

Необхідно відзначити той факт, що класифікація адміністративних проступків може бути, по-перше, передбачена самим законодавством про

адміністративну відповідальність і, по-друге, здійснюватись тільки на доктринальному рівні.

Так, В.В. Іщенко з цього приводу зауважує, що сьогодні в адміністративно-деліктному законодавстві класифікація проводиться за об'єктом правопорушення. Також він зазначає, що за подібними принципом побудований чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення, проєкт Кодексу України про адміністративні проступки, нові адміністративно-деліктні кодекси інших держав [163]. У той же час О.І. Остапенко пропонує з цією метою використати такі критерії як ступінь суспільної небезпеки й шкоди (основний склад, кваліфікований, привілейований), ступінь узагальнення ознак в адміністративно-правовій нормі (узагальнений і казуїстичний) і спосіб викладення диспозицій адміністративно-правової норми (однозначний, альтернативний, описовий, із бланкетною диспозицією) [12, с. 299]. Зазначимо, що певна логіка у такому підході присутня, але вбачається, що він є універсальним для всіх деліктів, що може створювати певні складнощі при кваліфікації та встановленні ознак адміністративних проступків, які підвідомчі різним суб'єктам адміністративної юрисдикції. У свою чергу, В.К. Колпаков вказує, що законодавець при класифікації адміністративних правопорушень у КУпАП використав критерії: а) структуру соціально-господарського комплексу; б) зміст відносин, що охороняються [203, с. 94].

Підсумовуючи різні наукові погляди на зазначену проблематику, можна структурувати класифікаційні критерії адміністративних проступків таким чином:

- а) залежно від родового об'єкта правопорушення;
- б) залежно від форми вини;
- в) залежно від об'єктивної сторони складу адміністративного проступку;
- г) залежно від ступеня суспільної шкідливості адміністративного проступку і заходів стягнення за його вчинення тощо.

Як уже було з'ясовано, безпосередньо в Кодексі України про адміністративні правопорушення в основу групування адміністративних проступків законодавець поклав об'єктно-галузевий принцип, іншими словами, делікти в ньому об'єднані в розділи залежно від сфери, в якій вони вчиняються, або виду відносин, на які вони посягають.

Особливою частиною Розділу II Кодексу передбачено такі види адміністративних проступків [181]:

- в галузі охорони праці і здоров'я населення;
- що посягають на власність;
- у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини;
- в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів;
- у сільському господарстві та порушення ветеринарно-санітарних правил;
- на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку;
- в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою;
- в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності;
- в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації;
- адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;
- військові адміністративні правопорушення;
- що посягають на громадський порядок і громадську безпеку;
- що посягають на встановлений порядок управління.

Проаналізувавши критерії розподілу зазначених видів правопорушень, а також враховуючи той факт, що окремі склади адміністративних проступків закріплено не тільки в КУпАП, а і в інших кодифікованих нормативно-правових актах (наприклад, склади адміністративних проступків, що

полягають у порушенні митних правил, закріплені у Митному кодексі України), необхідно відзначити основну проблему визначення критеріїв побудови Особливої частини Розділу II КУпАП, яка виявляється у тому, що адміністративні делікти, які посягають на єдиний родовий об'єкт, опинилися в різних главах КУпАП. Розглянемо їх більш детально.

Склади адміністративних правопорушень в галузі охорони праці і здоров'я населення, закріплені у главі 5 Особливої частини Розділу II КУпАП. Загальним (родовим) об'єктом цих правопорушень є здоров'я людини, групи людей чи навіть усього суспільства. Тому потрібно зауважити, що в деяких складах загальним об'єктом виступає здоров'я окремої людини (ст. 44-1 «Ухилення від медичного огляду чи медичного обстеження»), а в інших – здоров'я групи осіб або здоров'я суспільства (ст. 42 «Порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм»), а також певні правила поведінки, вимоги та норми, постанови, розпорядження, приписи, висновки та інші законні вимоги посадових осіб (наприклад, вимоги стандартів, сертифікатів відповідності; правила поводження на радіоактивно забрудненій території, порядок зберігання крові донорів), обов'язковість дотримання яких пояснюють збереженням на належному рівні здоров'я будь-якої людини та недопущення його погіршення чи втрати [11].

Використання при кодифікації двох критеріїв стало причиною того, що правопорушення, які посягають на єдиний родовий об'єкт, також виявилися у різних главах. Зокрема, значна кількість складів, пов'язаних з посяганням на охорону здоров'я населення, знаходиться не в главі 5 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення», а в інших, зокрема: ст. 106-1 «Невжиття заходів щодо забезпечення охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць їх зберігання та переробки» – об'єктом правопорушення є суспільні відносини у сферах охорони здоров'я населення, а також обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (гл. 9 «Адміністративні

правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил»); ст. 117 «Порушення правил користування річковими і маломірними суднами» – об'єктом правопорушення є життя і здоров'я громадян під час посадки, в путі слідування і під час висадки їх з річкових і маломірних суден (гл. 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку») тощо [181; 11].

Зазначена група правопорушень має формальний склад, тобто їх об'єктивна сторона характеризується протиправним діянням у формі активної дії, а також тим, що кожне з цих діянь буде вважатися адміністративним правопорушенням відразу ж після його вчинення. Така факультативна ознака об'єктивної сторони як причинно-наслідковий зв'язок між діянням та результатом у цьому випадку буде відсутня. Наприклад, порушення певних правил і норм; заготівля, переробка чи збут радіоактивно забруднених продуктів харчування; виробництво, зберігання, транспортування або реалізація продуктів харчування чи продовольчої сировини, забруднених мікроорганізмами; незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах та інші вважаються адміністративними проступками відразу ж у момент їх вчинення і відповідно караються [70, с. 28].

Суб'єкт зазначеної групи адміністративних правопорушень може бути загальним і спеціальним. Спеціальними суб'єктами, згідно з КУпАП, можуть бути [11]:

- посадові особи підприємств, установ, організацій, власники підприємств чи уповноважені ними особи, громадяни, які займаються підприємницькою діяльністю, які підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони здоров'я населення, забезпечити виконання яких входить до їхніх службових обов'язків;
- особи, хворі на наркоманію;

- особи, які зловживають наркотичними або психотропними речовинами;
- особи, щодо яких є достатні дані вважати їх хворими на венеричну хворобу;
- особи, які контактували із венерично хворими і потребують профілактичного лікування;
- особи, які внаслідок медичного обстеження отримали діагноз «Венерична хвороба»;
- особи, які отримали у встановленому порядку спеціальний дозвіл на провадження медичної діяльності в галузі народної і нетрадиційної медицини, та інші особи.

Суб'єктивна сторона вказаної групи адміністративних правопорушень характеризується умисною та необережною формою вини. Втім таке правопорушення, наприклад, як «Умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою» (ст. 46 КУпАП) може бути вчинене виключно умисно.

За вчинення вказаних адміністративних проступків чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає застосування широкого спектру адміністративних стягнень: накладення штрафу, громадські роботи, конфіскація (недоброякісна продукція, знаряддя вчинення правопорушення), адміністративний арешт.

Проаналізувавши главу 6 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність», можна констатувати, що основна маса складів цієї класифікаційної групи адміністративних деліктів також міститься в інших главах. Так, відповідальність за вчинення адміністративних проступків за ст. 104 КУпАП «Потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень колективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи фермерських господарств» – у главі 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил»;

ст. 132 «Самовільне використання транспортних засобів, машин чи механізмів або зберігання транспортних засобів у невстановлених місцях», ст. 148 «Пошкодження таксофонів» – у главі 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку». В.К. Колпаков з цього приводу зазначає, що у світлі нових уявлень щодо власності, її ролі у формуванні суспільних відносин, впливу на взаємовідносини людини з суспільством і державою такий підхід не виглядає бездоганним, але за умов, за яких здійснювалася кодифікація чинного законодавства про адміністративну відповідальність, саме його було визнано найбільш ефективним [203, с. 95].

Певні класифікаційні особливості має і група адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління. Вказані правопорушення закріплені у главі 15 КУпАП. Їх родовим об'єктом визнають суспільні відносини стосовно дотримання норм і правил у сфері встановленого порядку управління. Видовим об'єктом – суспільні відносини у сфері дозвільної або паспортної системи. В деяких складах проступків законодавець виділяє предмет правопорушення, а саме: надані посадовими особами приміщення, технічні засоби, транспорт (ст. 185-2), дорогоцінні метали, дорогоцінне каміння (ст. 189-1), вогнепальна мисливська чи холодна зброя (ст.ст. 190-193), паспорт громадянина України (ст.ст. 197-201), обліково-військові документи (ст. 211), персональні дані громадян (ст. 188-39) тощо [11; 301, с. 67].

Варто погодитись, що об'єктивна сторона адміністративних проступків, що посягають на встановлений порядок управління, характеризується протиправним діянням у формі дії чи бездіяльності (ст. 188-1–188-4 КУпАП – «Невиконання або ухилення від виконання законних вимог суб'єктів владних повноважень»). Крім того зазначений елемент юридичного складу включає в себе і такі факультативні ознаки як шкідливі наслідки, причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що настали, час, місце, умови, способи, засоби вчинення

правопорушення [11].

Втім, зауважимо, що шкідливі наслідки протиправного діяння передбачені лише у ч. 2 ст. 189-2 КУпАП («Порушення порядку обліку і зберігання печаток та штампів, що потягло за собою їх втрату»), ст. 198 КУпАП («Умисне зіпсуття паспорта чи недбале зберігання паспорта, що спричинило його втрату»), ст. 212-5 КУпАП («Порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави, яке призвело до розголошення такої інформації»). Зазначений факт свідчить про те, що превалююча більшість складів правопорушень у групі, що аналізується, є формальними [11].

Суб'єкт адміністративних правопорушень, що посягає на встановлений порядок управління, може бути як загальним (громадяни України, які досягли на момент вчинення правопорушення 16-річного віку), так і спеціальним [11].

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, характеризується виною як у формі умислу, так і у формі необережності. Мета вчинення правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, як кваліфікуюча ознака, має місце лише в окремих випадках. Наприклад, адміністративна відповідальність за вчинення діяння, передбачене ст. 184-1 КУпАП (Неправомірне використання державного майна), настає лише у тому випадку, якщо державні кошти, надані у службове користування приміщення, транспорт чи зв'язок, техніка або інше державне майно було використано посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях [11].

Аналізуючи питання визначення класифікаційних критеріїв адміністративних проступків, треба наголосити, що ця проблема є визначальною для такого процесу реалізації адміністративної відповідальності як кваліфікація адміністративних деліктів.



Кваліфікація адміністративних проступків є фундаментом для призначення справедливого покарання правопорушника з боку уповноважених органів та осіб, адже надає змогу розмежовувати адміністративні проступки від кримінальних проступків, злочинів чи інших правопорушень. Вона має безпосередній вплив як на державні інтереси взагалі, так і на інтереси кожного конкретного громадянина, зокрема шляхом забезпечення законності та правопорядку у суспільстві. Цей процес формує умови для ефективної розбудови правової держави та реформування правоохоронної системи.

Треба наголосити, що на цей час у чинному законодавстві відсутня цілісна нормативно закріплена дефініція «кваліфікація адміністративних проступків». Більше того, можемо констатувати, що, незважаючи на достатню кількість наукових досліджень у цій сфері, вчені і до сьогодні не сформулювали єдиного підходу до вказаної проблематики. Основні дискусії з цього приводу точаться навколо співвідношення поняття «адміністративно-правова кваліфікація» та «кваліфікація адміністративних правопорушень».

Так, Т.О. Гуржій зауважує, що розгляд явища адміністративно-правової кваліфікації у сучасному адміністративному праві не може проводитися в обхід його матеріально-правового аспекту, який полягає у такому:

- кваліфікація адміністративного проступку є частиною діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції, вона включає вибір, встановлення норми, яка підлягає застосуванню у конкретному випадку;
- обов'язковою є констатація того, що у скоєному є ознаки саме застосованої норми, і посягання не може бути оцінене як інший проступок чи злочин (розмежування проступків та відмежування від злочинів);
- наявне офіційне закріплення в процесуальних документах висновку про кваліфікацію адміністративного проступку за конкретною нормою (нормами) адміністративного права [114, с. 200].

Натомість відмінну точку зору демонструють А. Берлач та О. Стороженко, які підкреслюють, що розширення обсягу поняття

«адміністративно-правова кваліфікація», а так само його відмежування від поняття «кваліфікація адміністративного проступку» недоцільне. На думку вказаних вчених, під кваліфікацією адміністративного делікту (адміністративно-правовою кваліфікацією) слід розуміти: встановлення і процесуальне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством; доктринальний аспект кваліфікації адміністративного делікту виражається у здійсненні юридичної оцінки посягання громадянином або колективом, котрий не належить до суб'єктів адміністративної юрисдикції, уповноважених розглядати відповідні категорії адміністративних справ [55]. На погляд В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, кваліфікація адміністративних деліктів – це встановлення і процесуальне закріплення точної відповідності ознак вчинених особою протиправних дій або бездіяльності до ознак складу делікту, передбаченого адміністративним законодавством [199, с. 321; 85].

Вважаємо слушною думку К.О. Чишко, яка зазначає, що поняття «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)» та «адміністративно-правова кваліфікація» співвідносяться між собою як частина та ціле. Категорія «кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку)» є складовою адміністративно-правової кваліфікації, а отже, впливає на визначення цього поняття і його суть. Далі авторка зауважує, що передумовою адміністративно-правової кваліфікації є протиправна дія (бездіяльність), яку надалі ще необхідно кваліфікувати як адміністративне правопорушення (проступок). У цьому випадку таке діяння може насправді виявитися цивільним, кримінальним, дисциплінарним правопорушенням. При кваліфікації ж адміністративного правопорушення передумовою є дія чи бездіяльність, яка апріорі – адміністративне правопорушення (проступок), а суть такої кваліфікації полягає вже у співставленні їх складів з ознаками правопорушень, що передбачені законодавством про адміністративні правопорушення [473, с. 156]. Отже, варто детальніше зупинитися на дефініції «кваліфікація адміністративних деліктів».

Аналізуючи інші джерела адміністративно-деліктного права, автор дійшов до висновку, що процес кваліфікації адміністративного проступку, маючи оцінно-пізнавальні ознаки, відбувається у певних логічних формах. З точки зору формальної логіки та філософії, безпосереднє зіставлення у процесі кваліфікації вчиненого діяння як явища об'єктивної дійсності із ознаками абстрактного поняття делікту є неможливим, як і використання стосовно названих явищ філософських категорій відповідності чи тотожності. Абстрактне і конкретне розрізняються як за характером, так і за ступенем відповідності знання об'єктивній природі досліджуваних речей [289, с. 10]. При цьому зіставлення відбувається лише за ознаками норми і до уваги не береться множина додаткових характеристик діяння, не передбачених нормою права. У процесі кваліфікації адміністративного делікту, попри можливе суттєве доказове значення великої кількості фактичних ознак вчиненого діяння, далеко не всі з них беруться до уваги уповноваженим суб'єктом кваліфікації [433; 289, с. 11].

Беручи до уваги інформацію, викладену вище, автор поділяє думку В.К. Колпакова, який пропонує кваліфікацію адміністративного делікту визначати як аналіз і процесуальне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством. Вчинений адміністративний проступок є вихідним пунктом пізнання (сутність), а сутність, виражена у нормі, що застосовується, є необхідним пунктом для тлумачення вчиненого діяння. Процес застосування норм права – це пізнання реалізації норми права у правових відносинах, що виникли, а дійсність останніх через відповідні процесуальні акти втілюється у нормі, що застосовується. Саме тому кваліфікація адміністративного делікту повинна розглядатися у гносеологічному аспекті як пізнання уповноваженим суб'єктом сутності протиправного діяння [203, с. 199].

Розмірковуючи про значення правильного застосування норм права, треба констатувати, що тлумачення права є однією з традиційних проблем юридичних наук. Вона пов'язана з інтересами держави й суспільства, їх

обумовленням і захистом. Наразі тлумачення норм права є важливим політико-юридичним інструментом виявлення точного змісту права. Але тут необхідно пам'ятати, що тлумачення не збігається із застосуванням права в тому розумінні, що між ними не можна поставити знака рівності. Цілком правильним є твердження про необхідність тлумачення за будь-якого застосування права. Питання лише в тому, чи є тлумачення елементом застосування права. Застосування норм права – це діяльність органів публічного управління, їх посадових осіб, а також уповноважених державою суб'єктів з винесення індивідуально-конкретних приписів, якими одним учасникам правовідносин надаються права, а на інших – покладаються обов'язки [58, с. 122].

На думку В. Колпакова та О. Кузьменко, подвійна природа адміністративного правозастосування зумовлює те, що в процесі його здійснення забезпечується реалізація одночасно як соціальних, так і юридичних цілей [199, с. 49]. Внаслідок рівної значущості зазначених цілей ефективність застосування норм права постає як рівнева характеристика, яка відображає ступінь повноти реалізації юридичних і соціальних цілей в їхній єдності та гармонійному поєднанні. Цілі застосування адміністративно-юрисдикційних норм – і юридичні, і соціальні – специфічні, тому до критеріїв ефективності не можна зарахувати ні здатність адміністративного правозастосування забезпечувати досягнення мети застосовуваної норми, ні його здатність впливати на ефективність правового регулювання загалом. Під час застосування правових норм у сфері адміністративної юрисдикції можливі помилки, підміна вимог правових приписів розсудом посадових осіб; можливі ситуації, коли на практиці та або інша норма права взагалі не застосовується або застосовується обмежено. Якщо вимоги правових норм у процесі їх реалізації порушуються, знижується ефективність правового регулювання. Головною умовою підвищення ефективності застосування правових норм у сфері адміністративної юрисдикції є подальше зміцнення законності, боротьба з фактами порушення права, неправильного його

застосування [199, с. 51]. Важливу роль у підвищенні рівня застосування адміністративно-деліктного права відіграють наукові доробки, роз'яснення та методичні рекомендації [95]. Власне зазначений факт і обумовив визначення поля цього наукового пошуку.

Досліджуючи способи та алгоритми кваліфікації адміністративних проступків, треба зазначити, що перелік видів такої кваліфікації є невичерпним, вибір критеріїв класифікації, кількість ступенів поділу, подрібненість видових понять можуть обмежуватися лише метою конкретного дослідження (залежно від обов'язковості суспільно шкідливих наслідків для об'єктивної сторони складу делікту, за ознакою уповноваженого суб'єкта кваліфікації, типом суб'єкта юридичної оцінки тощо) [329]. Варто зауважити, що загальні положення, відображені у кримінально-правовій теорії, можна застосовувати і в сфері адміністративної деліктології. Отже, для ефективної кваліфікації адміністративних проступків повинні бути встановлені: [230, с. 115-117]:

1) методологічна основа застосування норми права, яка забезпечує досягнення об'єктивної істини при кваліфікації; філософська основа, яка характеризує відношення загального і одиничного; реальна дійсність – джерело формування адміністративно-правової норми;

2) юридичні підстави кваліфікації;

3) постійні і змінні ознаки складу правопорушення, встановлення фактичних обставин справи;

4) логічні форми кваліфікації (логічність суджень і закони правильного мислення);

5) кваліфікація – за об'єктом, суб'єктом, об'єктивною і суб'єктивною сторонами правопорушення;

6) послідовність етапів кваліфікації;

7) конкуренція норм.

З урахуванням вказаних вище положень можна виокремити особливості, притаманні процесу кваліфікації адміністративних проступків

[473]:

- 1) це розумовий, логічно побудований процес пізнання;
- 2) цей процес спрямований на пізнання безпосередньо адміністративного правопорушення чи проступку, а точніше його юридично значущих ознак, які призводять до заподіяння шкоди суспільству;
- 3) при кваліфікації будь-яке адміністративне правопорушення підлягає юридичній оцінці, тобто встановленню відповідності конкретній нормі законодавства про адміністративні правопорушення;
- 4) суб'єктами кваліфікації можуть бути лише органи (посадові особи), які уповноважені на це законом (в іншому випадку така кваліфікація не приведе до юридичних наслідків і не матиме правового результату, отже, не буде офіційною);
- 5) кінцевий результат кваліфікації у формі висновку набуває документального закріплення.

У практичній площині алгоритм кваліфікації адміністративних проступків повинен реалізовуватися у такому порядку [472, с. 16]:

- 1) вибір адміністративно-деліктної норми, зміст якої відповідає вчиненому проступку;
- 2) визначення відповідності між змістом обраної адміністративно-правової норми та юридично значущими ознаками протиправного посягання;
- 3) юридичне закріплення кваліфікації діяння, яке реалізується у прийнятті правозастосовного акта. Цю стадію можна вважати результатом проведеної кваліфікації делікту. Він виражається у накладенні адміністративного стягнення, тобто застосуванні адміністративно-правової санкції до правопорушника з боку суб'єкта адміністративної юрисдикції.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, необхідно зауважити, що в сучасній адміністративно-правовій доктрині класифікація деліктів і їх кваліфікація є двома взаємопов'язаними процесами, які мають вкрай важливе теоретичне та практичне значення. Їх метою передусім є цілісне розуміння структури адміністративних деліктів, що є фундаментом

для призначення справедливого покарання правопорушника з боку уповноважених осіб та органів; під час кваліфікації адміністративних проступків здійснюється їх розмежування з кримінальними проступками, злочинами та іншими видами правопорушень; класифікація та кваліфікація адміністративних проступків мають безпосередній вплив як на державні інтереси взагалі, так і на інтереси кожного конкретного громадянина та формують умови для ефективної розбудови правової держави і реформування правоохоронної системи.

#### **2.4. Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень**

Як уже зазначалося у попередніх підрозділах, сучасною юридичною доктриною класифіковано різноманітні критерії розмежування правопорушень: за об'єктами посягання, за суб'єктами, за поширеністю, за ознаками об'єктивної і суб'єктивної сторін, за процедурами їх розгляду, за сферами суспільного життя (в економіці, політиці, соціально-побутовій сфері), за формами вини (вчинені з умислом чи з необережності), але найбільш досліджуваним та найбільш інформативним з них є розподіл правопорушень на злочини та проступки. Було доведено, що адміністративним деліктам притаманна суспільна шкідливість діяння, на відміну від суспільно небезпечних злочинів. Окрім адміністративного проступку, у рамках дисертації, було згадано також кримінальний і конституційно-правовий проступки, цивільно-правовий делікт, дисциплінарний проступок тощо.

Варто наголосити, що концептуальні аспекти правової природи адміністративного проступку неможливо усвідомлювати інакше, ніж як крізь призму встановлення аналогічних критеріїв інших видів правопорушень, адже синтезуючим началом у цій сфері вважається необхідність суб'єкта

протиправної поведінки нести відповідальність за власні дії та вчинки, брати на себе вину за їх наслідки. Незважаючи на наявність спільних ознак, властивих будь-якому виду проступку, адміністративний проступок, у свою чергу, має принципові відмінності.

Варто погодитись із думкою В. К. Колпакова, що важливе методологічне значення для пізнання феномена адміністративної проступку має урахування підходів до дослідження правопорушень в інших галузевих юридичних науках. Адже дійсно, теорія права не може звести свою роботу до компілятивного викладу висновків галузевих дисциплін по окремих видах правопорушень. Вона повинна насамперед розкрити соціальну сутність правопорушень. У цьому зв'язку, самотійна (не через теорію права) взаємодія адміністративно-деліктного соціально-правового середовища з цивільно-правовим середовищем, кримінально-правовим середовищем, дисциплінарно-правовим середовищем здобуває важливу роль у дослідженнях адміністративного проступку [202, с. 154].

До загальних критеріїв розмежування можна віднести ознаки цих правопорушень: а) суспільна небезпека і шкідливість діяння; б) караність; в) об'єкти посягання; г) об'єктивна і суб'єктивна сторони (наприклад, наявність мети збуту може перекваліфікувати проступок у злочин); г) суб'єкт правопорушення. Отже, розглянемо аспекти, які принципово відрізняють адміністративні делікти від деяких інших видів правопорушень, більш детально.

Схожою з адміністративним проступком правовою природою характеризується конституційно-правовий проступок. Основною спільною рисою цих двох видів протиправної поведінки є те, що об'єктом їх посягання є правовідносини у сфері публічного управління та державної виконавчо-розпорядчої діяльності. Як адміністративна, так і конституційна відповідальність мають публічний характер та тісно пов'язані з функціонуванням держави. Як зазначає Н.М. Батанова, у процесі реалізації конституційної відповідальності вирішуються питання



позбавлення тих чи інших осіб державно-владних повноважень, усунення з відповідальних посад, визнання неконституційними актів чи їх окремих положень, припинення дії актів органів виконавчої влади тощо [47, с. 24-25]. У той же час треба констатувати, що відмінностей у адміністративного та конституційно-правового проступку все ж більше. Найістотношою з них Б. Руснак вважає відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би визначав поняття конституційно-правової відповідальності, конституційно-правового делікту та його ознак і видів, окреслював коло суб'єктів, форми та підстави відповідальності тощо [402].

Наступною важливою відмінною ознакою є досить специфічне коло суб'єктів конституційно-правового проступку. Аналіз положень Конституції України та інших джерел конституційного права дав змогу встановити, що, на відміну від адміністративного проступку, де коло суб'єктів обмежується лише фізичними і юридичними особами, суб'єктами конституційно-правового проступку, окрім вказаних, може бути: держава, органи державної влади та їх посадові особи, органи місцевого самоврядування, громадські організації, кандидати в президенти тощо [402]. Також досить суттєві відмінності має і правовий характер стягнень, що слідує за вчиненням зазначених видів проступків. Вичерпний перелік адміністративних стягнень міститься у ст. 24 КУпАП, що не є характерним для конституційно-правових санкцій, перелік яких нормативно не об'єднаний і міститься у різних правових актах. Згідно із діючим законодавством, що передбачає норми конституційно-правової відповідальності, конституційно-правові санкції можна розподілити таким чином [402]:

- 1) дострокове припинення повноважень органів публічної влади та їхніх посадових;
- 2) скасування актів органів публічної влади та їхніх посадових осіб;
- 3) встановлення обмежень щодо реалізації окремих конституційних

прав і свобод відповідними суб'єктами конституційного права;

4) дострокове припинення повноважень сільських, селищних, міських голів;

5) визнання результатів виборів, референдумів недійсними;

6) відставка Кабінету Міністрів України, Прем'єр-Міністра України та інших членів уряду;

7) визнання актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування незаконними в судовому порядку з мотивів їх їхньої невідповідності Конституції або законам України;

8) процесуальні санкції, вказівка на які є в регламентах;

9) заборона діяльності об'єднань громадян та ін.

Також дуже різняться і коло суб'єктів, наділених правом розглядати справи про вчинення порівнюваних деліктів і притягати винних до відповідальності. Так, за вчинення конституційно-правових проступків таким правом володіють Верховна Рада України; Конституційний Суд України; Президент України; територіальна громада (виборці); місцева рада; виборча комісія; суди [402] тощо.

Необхідно зауважити, що для більш змістовного аналізу сутності адміністративного проступку доцільно також порівняти його ключові елементи з аналогічними у цивільно-правовому делікті.

Як зазначає О.І. Донченко, цивільно-правовий делікт – це суспільно небезпечне протиправне діяння, яке полягає у порушенні громадянами і організаціями майнових і особистих немайнових відносин, що складаються між суб'єктами права і становлять для них матеріальну і духовну цінність (наприклад, невиконання зобов'язань за цивільно-правовим договором, поширення чуток, що принижують честь і гідність людини) [135]. Майже аналогічне визначення цього виду правопорушення надає М.А. Самбор, який зауважує, що цивільно-правовий делікт – це суспільно небезпечні порушення майнових і пов'язаних з ними особистих відносин, які регулюються нормами цивільного, трудового, сімейного, фінансового,

аграрного права [401]. Треба підкреслити, що погодитись із наведеними вище визначеннями цивільно-правового делікту як суспільно небезпечного явища важко, адже у попередніх підрозділах автором уже було наголошено і доведено, що така ознака протиправного діяння як суспільна небезпека притаманна лише злочину, всі інші діяння є суспільно шкідливими та визнаються деліктами, цивільно-правовий також входить до цього переліку. У той же час цивільно-правові делікти поділяють на договірні правопорушення – такі, що пов'язані з порушенням зобов'язань сторін цивільно-правового договору, та позадоговірні – такі, що пов'язані з недодержанням або невиконанням вимог цивільно-правових норм [410]. Отже, найсуттєвішим фактором, що відрізняє адміністративні та цивільно-правові делікти, є об'єкт протиправних дій. Якщо у першому випадку таким об'єктом є суспільні відносини в сфері публічного управління, які захищаються як у судовому, так і у позасудовому порядку владою відповідних органів та посадових осіб, то об'єктом цивільних протиправних дій є майнові відносини, які захищаються виключно у судовому порядку. Крім того, істотною відмінною ознакою є і те, що, на відміну від адміністративних проступків, вичерпний перелік яких міститься в Особливій частині Розділу II КУпАП, цивільно-правові делікти не мають подібної класифікації у законодавстві. Зауважимо, що правові наслідки відповідальності за вчинення цивільно-правового делікту носять правовідновлюючий (компенсаційний) характер, а заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються за рахунок майна винного з метою відновити попередній майновий стан потерпілої сторони, натомість заходи адміністративної відповідальності (до речі, як і кримінальної) мають каральний характер.

Значна схожість спостерігається і між адміністративними та дисциплінарними проступками. Їм властивий приблизно однаковий ступінь суспільної шкідливості. Загальними для цих видів деліктів є такі ознаки як винність, протиправність, караність. Разом із тим правова природа вказаних

проступків є принципово різною. На думку О.В. Кузьменко, своє вираження вона знаходить у тому, що обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність, на відповідних суб'єктів покладається владно. Обов'язок додержуватись правил, за порушення яких передбачена дисциплінарна відповідальність, відповідними суб'єктами приймається на себе добровільно [242, с. 196-199]. Про значну подібність вказаних проступків вказує і той факт, що особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за адміністративні правопорушення несуть дисциплінарну відповідальність. У той же час існує декілька принципових аспектів, за якими розрізняються ці два види протиправної поведінки.

Як і делікти, що були проаналізовані вище, дисциплінарні та адміністративні проступки мають принципово різну законодавчу базу. Склади дисциплінарних проступків, за рідким виключенням (наприклад, прогул, склад якого закріплюється у п. 4 ст. 40 КЗпП), нормативно не кодифіковані, вони прямо або опосередковано описуються в законодавстві адміністративного, трудового та інших галузей права. Дефініцію дисциплінарного проступку можна знайти тільки в науковій літературі. Так, О.І. Донченко та М.А. Самбор визначають дисциплінарний проступок як суспільно шкідливе протиправне діяння, яке полягає у невиконанні робітником, службовцем, військовослужбовцем, студентом виробничих, службових, військових або навчальних обов'язків, порушенні правил внутрішнього розпорядку. Підрив трудової дисципліни завдає шкоди нормальній діяльності підприємств, установ, організацій і спричиняє настання дисциплінарної відповідальності [135; 410].

Наступна розпізнавальна ознака полягає в тому, що об'єктом дисциплінарних правопорушень є правила трудової (службової) дисципліни.

У той же час суб'єкт адміністративного проступку не перебуває у службовій залежності від органу (посадової особи), яка реалізує процес притягнення до відповідальності, а у випадку дисциплінарного делікту – така залежність існує, оскільки справу зазвичай розглядає керівник

правопорушника.

Продовжуючи відмежування адміністративного проступку від інших видів правопорушень, треба констатувати, що найбільш важливим, дискусійним та суперечливим є співвідношення кримінально-правової та адміністративно-правової кваліфікації. Іншими словами, аутентифікація злочинів та адміністративних деліктів.

Зауважимо, що зазначена проблема набуває важливості не тільки на теоретичній площині, виконуючи навчальну та пізнавальну функції, а й має неабияке практичне значення. Адже ефективне вирішення цього питання у кожному конкретному випадку є принциповим, оскільки прямо пов'язане з визначенням засобів і форм державного впливу. Цілком логічно, що аналізу такої важливої проблематики присвячено велику кількість наукових доробок. Так, А.С. Васильєв з цього приводу зазначав, що, якщо особа за вчинення адміністративного правопорушення буде притягнута до кримінальної відповідальності, чи навпаки, за вчинення злочину – до адміністративної, – іміджу правової системи буде завдано шкоди [200, с. 246].

У свою чергу, М.І. Мельник підкреслює, що проблема відмежування складів злочинів від складів адміністративних правопорушень обумовлена насамперед недоліками закону. Існуючі колізії потрібно вирішувати у процесі вдосконалення законодавства. На його думку, дилема відмежування складів злочинів від складів адміністративних правопорушень має бути вирішена передусім у законодавчому порядку: «...проблема криміналізації діяння, за допомогою якої здійснюється відмежування злочинного від незлочинного, полягає у правильному відображенні у законі сутності такого діяння. Якщо сутність діяння визначена законодавцем правильно, можна говорити про те, що діяння криміналізовано (чи, навпаки, некриміналізовано) обґрунтовано і відмежування злочинного від незлочинного здійснено правильно. Якщо така сутність визначена неправильно, то має місце помилкове відмежування на законодавчому рівні злочинного від незлочинного з усіма

соціальними, правовими та іншими наслідками, які з цього випливають» [266, с. 84]. Аналогічну думку висловлював В.О. Навроцький, який сформулював положення, на яких повинно базуватися законодавство для того, щоб забезпечити чітке співвідношення злочину і проступку, кримінальної і адміністративної відповідальності, покарання і стягнення [284, с. 417; 63, с. 418].

У попередніх підрозділах було встановлено, що основним критерієм, яким законодавець керується при кваліфікації протиправних діянь та закріпленні їх у відповідних кодексах, є наявність у правопорушенні суспільної небезпеки або шкідливості. Злочин – це суспільно небезпечне діяння, передбачене кримінальним законом, адміністративний проступок – суспільно шкідливе діяння, передбачене нормою адміністративного права.

У той же час ст. 5 чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено ще одну принципову ознаку, що відрізняє злочин від адміністративного делікту, яка полягає у можливості місцевих рад приймати рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. На практиці це означає, що склади адміністративних правопорушень, на відміну від злочинів, містяться не лише у чинному кодексі, а ще і в інших законах та підзаконних актах. Так, сільські, селищні, міські ради відповідними рішеннями мають право встановлювати:

- умови дотримання державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів (відповідальність за їх порушення передбачена ст. 152 КУпАП);
- правила торгівлі на ринках (відповідальність за їх порушення передбачена ст. 159 КУпАП);
- правила щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах та громадських місцях (відповідальність за їх порушення передбачена ст. 182 КупАП).

Важливим критерієм розмежування злочину та адміністративного делікту є заходи відповідальності за їх вчинення. У кримінальному праві за

вчинення злочину передбачена система покарань, вичерпний перелік яких міститься у ст. 51 Кримінального Кодексу України. Мірою відповідальності за вчинення адміністративного проступку є адміністративні стягнення, які перераховані у ст. 24 КУпАП. На сьогоднішній день законодавцем встановлено 10 таких стягнень (попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті). Цікавим є те, що, на відміну від кримінальних покарань, перелік адміністративних стягнень не є вичерпним, законами України може бути передбачено адміністративне виселення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок, а також інші види адміністративних стягнень. Крім того, окремо передбачаються заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх за вчинення адміністративних деліктів [326]. Детальніше про систему адміністративних стягнень та мету їх застосування мова піде у наступному розділі дисертації.

Наступною важливою ознакою, що відрізняє злочин від адміністративного делікту, є суб'єкт, уповноважений на розгляд відповідних справ. Кримінальні справи має право розглядати виключно суд. Лише суд призначає покарання за скоєний злочин. Натомість справи про адміністративні правопорушення, згідно зі ст. 213 КУпАП, розглядають:

- 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи, уповноважені на те КУпАП;

3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), а у випадках, передбачених КУпАП, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, Верховний Суд;

4) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП. Зауважимо, що таких суб'єктів чинний Кодекс нараховує більше 40 (ст.ст. 214–244).

Незважаючи на вказані принципові відмінності між адміністративним деліктом та злочином, у процесі кваліфікації вказаних протиправних діянь нерідко виникають ситуації, коли одне і те ж діяння передбачене в Кримінальному кодексі України (далі – ККУ) як злочин, а у КУпАП чи іншому законі, що встановлює адміністративну відповідальність, – як адміністративний проступок. Це має місце тоді, коли диспозиції відповідних статей ККУ і КУпАП збігаються текстуально або є тотожними за змістом. У таких випадках, з метою спрощення кваліфікації і забезпечення застосування коректних санкцій, законодавець закріплює у складах правопорушень кваліфікуючі ознаки. До 2009 року прикладом такого текстуального збігу був склад злочину, передбачений ч. 1 ст. 310 ККУ України «Посів або вирощування снотворного маку чи конопель» і склад адміністративного проступку, передбаченого ст. 106-2 КУпАП «Незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель». Полягав він у тому, що диспозиції ч. 1 ст. 310 ККУ і ст. 106-2 КУпАП були сформульовані абсолютно однаково. Виникла ситуація функціональної колізії в праві, коли сукупність ознак об'єктивної сторони одночасно утворювала як склад адміністративного правопорушення, так і склад злочину. Але законодавець уже вирішив вказану проблему, запровадивши зміни у вказані норми у вигляді такої кваліфікуючої ознаки, як кількість рослин. Подібну функцію виконує і такий елемент об'єктивної сторони правопорушення як шкода та її розмір. Приміром, завдяки введенню до диспозиції ст. 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна шляхом крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати» такої кваліфікуючої ознаки як фіксована вартість майна, що надає



підстави вважати викрадення дрібним (0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян), у суб'єктів юрисдикції не виникає складнощів при перекваліфікації зазначеного протиправного діяння, у разі перевищення вказаної суми, у злочин, передбачений ст. 185 ККУ («Крадіжка»). Відповідно до п. 5 підрозд. 1 розд. XX Податкового кодексу України, для норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної п. 169.1 ст. 169 розд. IV цього Кодексу для відповідного року та дорівнює 50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового року. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет на 2020 рік» з 1 січня 2020 року прожитковий мінімум для працездатних осіб становить 2102 грн. Іншими словами, сумою для розмежування адміністративного делікту та злочину у 2020 р. є вартість викраденого майна – 210,2 грн.

Зауважимо, що для розмежування злочинів та адміністративних проступків у законодавстві досить часто застосовується така ознака як завдання істотної шкоди. Саме вказана характеристика використовується при кваліфікації делікту, який передбачений ст. 85 КУпАП («Порушення правил використання об'єктів тваринного світу»), та злочину, передбаченого ст. 248 КК України («Незаконне полювання»). Об'єктивна сторона вказаного адміністративного правопорушення полягає у полюванні без належного на те дозволу; полюванні в заборонених місцях; полюванні у заборонений час; полюванні забороненими знаряддями чи способами [181]. У той же час складом злочину за ст. 248 КК України є порушення правил полювання, якщо воно заподіяло істотну шкоду; незаконне полювання у заповідниках; полювання на тварин, що занесені до Червоної книги України [228]. З цього можна зробити висновок, що наявності обставин, які значно підвищують рівень суспільної шкідливості

делікту (заподіяння істотної шкоди), він трансформується у злочин, передбачений ч. 1 ст. 248 КК України [477].

Також важливим нюансом у процесі кримінально-правової та адміністративно-правової ідентифікації протиправних діянь є наявність такої кваліфікуючої ознаки як спричинення тілесних ушкоджень людині різного ступеня тяжкості. Прикладом можуть слугувати статті Кримінального кодексу України (286 та 287) та КУпАП (123, 124, 125, 128), які закріплюють склади правопорушень, пов'язані з порушенням правил безпеки руху та експлуатації транспортних засобів. У цьому випадку кримінально каране діяння від адміністративно караного буде відрізнятися заподіянням при цьому тілесних ушкоджень середньої тяжкості, тяжких тілесних ушкоджень або смерті потерпілій особі.

Продовжуючи аналіз особливостей розмежування адміністративних і кримінальних правопорушень, слід зауважити, що у процесі зазначеної правової кваліфікації визначальним є вже згаданий принцип «пріоритету кримінальної відповідальності», зміст якого закріплений у ч. 2 ст. 9 КУпАП: адміністративна відповідальність «настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності». В.К. Колпаков підкреслює, що такий підхід законодавця зумовлений наявністю випадків, коли відмежування злочину від адміністративного проступку ускладнено [199, с. 34]. Подібні складнощі виникають також при кваліфікації діяння за ст. 173 КУпАП («Дрібне хуліганство») та ст. 296 ККУ («Хуліганство»), адже вказані правопорушення мають спільний об'єкт посягання – громадський порядок. К.О. Чишко, спираючись на п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хуліганство», зазначає, що при вирішенні питання про відмежування кримінально караного хуліганства від дрібного слід виходити з того, що відповідно до ч. 1 ст. 296 КК України хуліганство – це умисне грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, яке супроводжується

особливою зухвалістю або винятковим цинізмом. Якщо таке порушення не супроводжувалось особливою зухвалістю або винятковим цинізмом, його необхідно кваліфікувати як дрібне хуліганство за ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення [447, с. 4]. Ще одним критерієм розмежування дрібного хуліганства від кримінально караного Верховний Суд України визначив обов'язковість вчинення дрібного хуліганства в громадському місці. Натомість для подібного діяння, передбаченого ст. 296 ККУ, ця ознака не є необхідною [399]. К.О. Чишко вказує на такий критерій, що характеризує як об'єктивну, так і суб'єктивну сторону кримінально караного хуліганства, як явна неповага до суспільства. Вона проявляється у безпринципних діях правопорушника, які явно наносять шкоду інтересам суспільства та держави шляхом порушення громадського порядку, тобто тих правил, які склалися в суспільстві. Правопорушник може мати завищену самооцінку, вважати себе кращим за інших, робити, що хоче, навіть якщо така поведінка не є доречною чи загальноприйнятною [477, с. 5].

Необхідно зауважити, що принциповим для функціонування правоохоронних органів є правова кваліфікація та розмежування таких правопорушень як злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП) та опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, державному виконавцю, приватному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342 КК України). Підкреслимо, що у сучасній правовій науці відсутня єдина думка щодо розмежування зазначених правопорушень. У той же час є підстави констатувати, що вчені відстоюють дві теорії. А.С. Габуда стверджує, що перша ґрунтується на висновках, де основною ознакою об'єктивної сторони, за якою опір можна відмежувати від непокори,

вважається активна протидія виконанню потерпілим своїх обов'язків (винний відштовхує особу, яка його затримує; виривається від неї). При злісній непокорі така ознака відсутня. У цьому випадку протидія вчиняється шляхом пасивної поведінки суб'єкта, за якої порушник лише не виконує законної вимоги компетентної особи (пройти у відділення поліції, припинити протиправну поведінку) [83]. Друга позиція концентрує думки, що злісна непокора може проявитися як у пасивній поведінці – бездіяльності, так і в активній (наприклад, коли на неодноразові вимоги пройти до відділу поліції, винний втікає від працівника цього органу). Опір же – завжди активна протидія, тобто виражається тільки в діях і не може бути вчинений шляхом бездіяльності [83, с. 184]. У той же час В.І. Осадчий вважає, що «критерієм розмежування опору і злісної непокори є вчинення при опорі активних дій, спеціально спрямованих безпосередньо на представника влади, працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця» [295, с. 26]. Вчений вказує лише на активні дії винуватого без зазначення про фізичний вплив на потерпілих.

На складність правової кваліфікації зазначених протиправних діянь та відсутність у відповідній судовій практиці чіткого розуміння опору як кримінального правопорушення, а також критеріїв його відмежування від злісної непокори звертає увагу й М. Довгаль, який стверджує, що з аналізу постанов судів, в яких дії винуватих осіб кваліфікувалися за ст. 185 КУпАП, вбачається, що відповідно до майже 80% судових рішень винуватий вчиняв певні фізичні дії, спрямовані проти представника органу державної влади (шарпання за формений одяг, відштовхування, укуси, заподіяння удару або побоїв). На думку вченого, в усіх цих випадках наявне застосування фізичної сили до потерпілого, а тому дії винуватих неправильно оцінені судами як злісна непокора. Тут убачаються ознаки опору особі, яка є носієм авторитету органів державної влади [132, с. 60]. Варто підтримати таку позицію і зазначити,

що суб'єкти юрисдикції, які уповноважені приймати рішення про кваліфікацію такого правопорушення (в цьому випадку такими суб'єктами є суди), повинні керуватися п. 7 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1992 року, в якому були надані роз'яснення, що злісною непокорю є відмова від виконання наполегливих, неодноразово повторених законних вимог чи розпоряджень працівника поліції при виконанні ним службових обов'язків, члена громадських формувань з охорони громадського порядку чи військовослужбовця у зв'язку з їх участю в охороні громадського порядку або відмова, виражена в зухвалій формі, що свідчить про явну зневагу до осіб, які охороняють громадський порядок. Адміністративна відповідальність за цією статтею настає за відсутності застосування фізичної сили з боку винної особи. У п. 8 вказаної Постанови зазначено, що опір, на відміну від злісної непокори, полягає в активній фізичній протидії здійсненню працівником поліції, членом громадських формувань з охорони громадського порядку, військовослужбовцем обов'язку з охорони громадського порядку [132, с. 59; 366].

Підсумовуючи викладену інформацію, необхідно констатувати, що наведені приклади правових та законодавчих колізій створили підґрунтя для глибокої трансформації інституту адміністративної відповідальності. Основним та найважливішим кроком у цій сфері є оновлення Кодексу України про адміністративні правопорушення, який, хоча із багатьма змінами, функціонує ще з 1984 року. Зрозумілим є той факт, що цей нормативно-правовий акт розроблявся та був введений у дію в зовсім інших соціально-політичних умовах і призначався для захисту відносин, багато з яких на сьогодні є неактуальними чи взагалі не існують. Було напрацьовано також основні напрямки та принципи реформування даного інституту, за останні десятиліття було підготовлено кілька варіантів КпАП України, проте всі вони залишились на папері. Останній реальний шанс

прийняти новий КпАП України з'явився у 2012 р., коли у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу було поставлено завдання розробити також новий Кодекс про адміністративні проступки і Закон про кримінальні проступки [119]. І якщо останній, після багатьох відтермінувань, все ж таки був прийнятий, то проєкт нового КУпАП залишився лише на доктринальному рівні. Основною метою прийняття зазначеного нормативно-правового акта повинно було стати включення до системи кримінальних проступків всіх адміністративних деліктів, справи про які в наш час розглядаються судами (суддями), у тому числі ті спірні делікти, які ми аналізували вище. Розширення системи кримінальних проступків за рахунок нинішніх адміністративних має велике значення для розвитку та реформування адміністративно-деліктного права. Адже, як справедливо зазначають С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк та О.Ю. Салманова, на сьогодні гостро постала проблема існування судової юрисдикції в справах про адміністративні правопорушення. Зважаючи на її постійне розширення, адміністративна відповідальність почала втрачати свій статус саме як адміністративної. Загальновідомо, що назва цього виду юридичної відповідальності походить насамперед від адміністративного порядку застосування заходів впливу за вчинення правопорушень. Цей порядок – одна з основних, системоутворюючих ознак адміністративної відповідальності. І якщо раніше правопорушення, розгляд справ про які було віднесено до компетенції суду, були справді поодинокими винятками, то останніми роками кількість таких справ неодмінно зростала, внаслідок чого зазначена ознака адміністративної відповідальності почала втрачати своє значення. Тому сьогодні перед вітчизняним науковим світом постала нагальна необхідність повернути адміністративній відповідальності її первинний, адміністративний характер, позбувшись невластивих їй явищ [119].

## Висновки до розділу 2

У розділі охарактеризовано адміністративний проступок (делікт) як підставу адміністративної відповідальності. З'ясовано поняття та ознаки адміністративного проступку, його склад, особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків, відмежування їх від інших правопорушень.

Доведено, що правопорушення у загальному розумінні – це суспільно небезпечне або суспільно шкідливе протиправне винне діяння деліктоздатної особи, яке тягне за собою юридичну відповідальність. Сформовано такі класифікаційні критерії розмежування правопорушення: за об'єктами посягання; за суб'єктами; за поширеністю; за ознаками об'єктивної та суб'єктивної сторін; за процедурами їх розгляду; за сферами суспільного життя (в економіці, політиці, соціально-побутовій сфері); за формами вини (скоєні з умислом та скоєні з необережності) тощо.

Підкреслено, що найбільш досліджуваним та найбільш інформативним вважається розподіл на злочини та проступки. Критерієм відмежування цих видів протиправної поведінки виступає наявність або відсутність суспільної небезпеки чи суспільної шкідливості діяння.

Підсумовано, що адміністративний проступок є специфічним різновидом адміністративного правопорушення. Аргументовано, що діяння є основною складовою змісту адміністративного проступку. Виділено три основні законодавчі ознаки діяння: протиправність, винність та адміністративна караність. Наголошено, що у теорії адміністративно-деліктного права, крім цих трьох ознак, виділяється ще й суспільна шкідливість (суспільна небезпечність, антигромадська спрямованість). Підкреслюється, що фактичну підставу адміністративної відповідальності становить наявність цих чотирьох ознак.

Наголошено, що дефініції «адміністративне правопорушення» і «склад

адміністративного правопорушення» – це два окремих правових явища, які знаходяться у взаємозалежності.

Підсумовано, що юридичний склад адміністративного делікту поєднує у собі чотири фундаментальні ознаки: об'єкт і об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона.

Вказано, що класифікація деліктів та їх кваліфікація є двома взаємопов'язаними процесами. Метою цих процесів є цілісне розуміння структури адміністративних деліктів, що є фундаментом для призначення справедливого покарання правопорушника з боку уповноважених осіб та органів; під час кваліфікації адміністративних проступків здійснюється їх розмежування з кримінальними проступками, злочинами та іншими видами правопорушень.

Доведено, що класифікація та кваліфікація адміністративних проступків мають безпосередній вплив як на державні інтереси взагалі, так і на інтереси кожного конкретного громадянина та формують умови для ефективної розбудови правової держави і реформування правоохоронної системи.

Зауважено, що до загальних критеріїв розмежування адміністративних деліктів від інших видів протиправної поведінки належать ознаки вказаних правопорушень: а) суспільна небезпека і шкідливість діяння; б) караність; в) об'єкти посягання; г) об'єктивна і суб'єктивна сторони; г) суб'єкт правопорушення.

Встановлено, що основним критерієм, яким законодавець керується при кваліфікації протиправних діянь та закріпленні їх у відповідних кодексах, є наявність у правопорушенні суспільної небезпеки або шкідливості. Наголошено, що злочин – це суспільно небезпечне діяння, передбачене кримінальним законом, адміністративний проступок – суспільно шкідливе діяння, передбачене нормою адміністративного права.

Наведено приклади правових та законодавчих колізій, які створили підґрунтя для глибокої трансформації інституту адміністративної



відповідальності. Зауважено, що основним та найважливішим кроком у цій сфері є оновлення Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Проблеми, розглянуті у цьому розділі, висвітлено в таких опублікованих працях автора: «Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку» [331]; «Щодо співвідношення правових дефініцій «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення» [334]; «Правова генеза класифікації адміністративних проступків» [326]; «Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності» [330]; «Деякі особливості елементів складу адміністративного проступку» [312]; «Особливості класифікації адміністративних проступків (деліктів)» [323]; «Проблемы квалификации административных проступков» [329].

### Розділ 3

## ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

### 3.1. Поняття та види заходів адміністративної відповідальності

Визначаючи зміст адміністративної відповідальності, варто мати на увазі, що ця відповідальність є насамперед різновидом суспільно-правових відносин громадян. Механізм відповідальності у суспільстві впливає не тільки на людей, але й на соціальні групи, інституції, слугує прогресові, розвиткові людської цивілізації загалом. Відповідальність дає людині розуміння про характер та міру ініціативи, виховує людину та формує в неї правильне ставлення до життя. Тому, втрачаючи відповідальність, людина позбавляється зв'язку із суспільством. Контроль і правильне регулювання відповідальності дасть можливість у повному обсязі досягнути та покращити питання свідомого управління суспільним процесом і його розвитком [505, с. 102].

Наукові підходи до осмислення і розв'язання проблем відповідальності особистості сягають своїми глибинами стародавніх часів. Над цими питаннями замислювались Конфуцій, Платон, Аристотель та ін. Платон у своїх працях розглядав державу, котра повинна базуватися на принципах свободи та відповідальності. З цього випливає, що сам факт існування свободи волі людини підтверджує відповідальність за її вчинки [505, с. 99].

Тому цілком логічно, що ми, розглядаючи питання заходів адміністративної відповідальності, розпочнемо з енциклопедичного, філософського, соціального та юридичного розуміння витоків і особливостей становлення відповідальності як багатогранної наукової категорії.

В Енциклопедії освіти В.Г. Кременя ми знаходимо тлумачення відповідальності особистості, як усвідомленої необхідності співвіднесення

власної поведінки із суспільними нормами та настановами [138, с. 106].

Відповідальність особи має соціально-комунікативну природу та виникає тоді, коли поведінка людини має соціальну значущість і регулюється соціальними нормами. При цьому реалізація будь-якої соціальної норми є добром, соціальною цінністю, а дії, що порушують соціально значущі правила, визначаються як неприпустимі, що розривають соціальну комунікацію та зумовлюють негативну реакцію суспільства – соціальну відповідальність [45, с. 9].

Д.М. Лук'янець соціальну відповідальність розглядає як єдність двох елементів: внутрішнього і зовнішнього. Про внутрішню відповідальність вчений говорить, як про свідоме виконання суб'єктом вимог соціальних норм. Що ж стосується зовнішньої (нормативної відповідальності), то вчений підкреслює, що вона є, перш за все, реакцією з боку суб'єкта, який встановив певні норми, правила поведінки, на порушення цих норм іншим суб'єктом. Різновидами цього елемента соціальної відповідальності вчений називає: моральну відповідальність, юридичну (правову) відповідальність, партійну відповідальність, релігійну відповідальність і т. ін. [255, с. 10].

Як філософсько-соціологічну категорію досліджує відповідальність Н.А. Мінкіна та зазначає, що «відповідальність репрезентує об'єктивно необхідні взаємовідносини між особистістю, колективом, суспільством, а також враховує історично-конкретний характер їх взаємних обов'язків, котрі реалізуються у свідомій вольовій поведінці та діяльності» [277, с. 58].

М.І. Ярунів робить висновок, що вищою формою відповідальності є самовідповідальність, яка є частиною людської особистості та виявом її внутрішньої, духовної сутності. Водночас вона притаманна більшою мірою лише людям із високим рівнем культури, свідомості та правосвідомості [505, с. 109].

Отже, наведені визначення відповідальності є наочним доказом того, що дослідження не можна зводити до суто юридичного розуміння відповідальності, а важливо розібратися з його виникненням і з філософсько-

соціологічним тлумаченням. Завдяки багатогранному розумінню поняття «відповідальність» можна зробити правильні теоретико-прикладні висновки, що слугуватимуть фундаментом для проведення ефективного реформування адміністративно-деліктного права України.

Адміністративна відповідальність є різновидом відповідальності, тому успадковує складну соціально-правову сутність із властивими їй загальними та специфічними ознаками. Вони, наприклад, виражаються у відсутності законодавчої урегульованості широкого спектру питань у сфері адміністративної відповідальності. Це, в свою чергу, призводить до прогалин у адміністративно-деліктному праві і спричиняє дискусії серед адміністративістів. Безспірно, що адміністративна відповідальність – це складна і багатогранна категорія адміністративно-деліктного права, яка потребує поглибленого вивчення та дослідження за декількох причин.

По-перше, адміністративна відповідальність є різновидом державного примусу, що регулюється адміністративно-правовими нормами. Заходи адміністративної відповідальності у сфері адміністративно-правового регулювання застосовуються разом із адміністративно-запобіжними заходами, заходами адміністративного припинення, заходами забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, адміністративно-відновлювальними заходами. З'ясування юридичної природи адміністративної відповідальності, вміння співставляти заходи адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративно-правового примусу є найактуальнішими завданнями адміністративно-правової науки [264, с. 123].

По-друге, правові норми, що встановлюють заходи адміністративної відповідальності, склади адміністративних правопорушень, порядок застосування заходів адміністративної відповідальності є частиною адміністративно-деліктного права [264, с.123].

По-третє, адміністративна відповідальність знаходить зовнішнє вираження у провадженні в справах про адміністративні правопорушення,

що здійснюється сумісними зусиллями органами та посадовими особами органів виконавчої влади, Національним банком України, судами тощо.

Отже, зазначене дозволяє зробити висновок про те, що теоретичне вивчення проблемних питань щодо змісту адміністративної відповідальності, а саме: повноти та точного розкриття юридичної природи адміністративної відповідальності, системи адміністративних стягнень, з'ясування співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій, а також загальних правил накладання адміністративних стягнень та їх погашення, мають актуальне значення для науки і практики сучасного адміністративно-деліктного права України.

Для повноти розгляду предмета дослідження вважаємо необхідним систематизувати існуючі наукові підходи до розуміння поняття адміністративної відповідальності та розкрити його зміст.

По-перше, аксіоматичний підхід базується на самоочевидному тлумаченні, що адміністративна відповідальність є різновидом державного примусу, яка покликана забезпечити виконання правових норм та існує поряд з дисциплінарним, цивільно-правовим, кримінально-правовим примусом. Інакше кажучи, адміністративна відповідальність є реакцією держави на шкоду, яка завдана адміністративним правопорушенням, державною оцінкою порушення правової норми, що охороняється адміністративно-правовою санкцією.

По-друге, ретроспективний підхід до юридичної відповідальності – обов'язок прийняття на себе необхідної негативної правової реакції на обраний і здійснений регульований правом у формі заборони варіант поведінки [269, с. 25]. Отже, за ретроспективним підходом адміністративна відповідальність – це виконання делінквентом обов'язків на підставі державного примусу, правовідносини, що виникають між державою й особою, на яку покладаються обов'язки зазнати несприятливих наслідків та обмежень за вчинений адміністративний делікт. В.А. Крижановська, з'ясовуючи сутність адміністративної відповідальності, під цим поняттям

розуміє примусове застосування законодавчо закріплених адміністративних санкцій до суб'єктів адміністративно-правових відносин у разі невиконання (неналежного виконання) ними своїх юридичних обов'язків (повноважень) або за зловживання юридичними правами (повноваженнями) [227, с. 47].

По-третє, підхід з позиції правовідносин, адміністративна відповідальність – це сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням до суб'єкта проступку адміністративних стягнень. В.К. Колпаков розрізняє дві групи зазначених правовідносин, а саме: відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил. Зрозуміло, що підставою для виникнення відносин відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність є юридичний факт – публічно-правовий спір щодо правомірного використання владних повноважень публічною адміністрацією. Сторонами правовідносин є відповідачі та позивачі (суб'єкт владних повноважень, громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути як позивачами, так і відповідачами залежно від предмета спору). До цих справ належать справи: про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян; про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян; про примусове виселення іноземця чи особи без громадянства з України; про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); в інших випадках, передбачених законом [197, с. 14].

Розкриємо деякі тонкощі другої групи відносин – відносин відповідальності суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановлених публічною адміністрацією порядку і правил. У разі порушення визначених адміністративно-правовими нормами порядку і правил виникають відносини відповідальності, розвиток яких завершується

застосуванням до винних таких заходів: накладення адміністративних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень; накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень (ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення); застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів впливу, що не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (ст. 24-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення); накладення на юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень стягнень, які не визначаються законодавцем як адміністративні стягнення (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку); застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових установлень заходів адміністративного впливу, що не визначаються законодавцем як стягнення [197, с. 1].

Важливо згадати і наукову позицію Н.В. Хорошак. Вчена також підтримує підхід з позиції правовідносин щодо розуміння поняття адміністративна відповідальність. Вона говорить про те, що це правові відносини, що утворюються під час застосування уповноваженими органами до винної особи покарання, передбаченого санкцією правової норми, що порушена, або норми, що забезпечує її захист, з метою покарання суб'єкта неправомірної поведінки, попередження та профілактичного впливу на правопорушника [469, с. 24].

По-четверте, санкційний підхід, який полягає у тому, що зміст адміністративної відповідальності зводиться до юридичного обов'язку особи відчувати обмеження за порушення правил, що охороняються нормами адміністративно-деліктного права. Такі обмеження можуть бути для правопорушника обтяжливими у моральному, матеріальному, майновому, особистісному та правовому характері. Цей підхід зібрав погляди науковців різних наукових шкіл, серед яких:

– А.Т. Комзюк, який дотримується позиції, що адміністративна

відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [6, с. 4];

– О.М. Бандурка, який стверджує, що адміністративна відповідальність – це «накладення на порушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» [22, с. 562];

– Т.О. Коломoeць, яка підкреслює, що адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (насамперед адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [28, с. 17];

– В.В. Галуцько, який тлумачить адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб, що полягає в застосуванні уповноваженими державою публічними органами (їх посадовими особами) певного виду адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративної санкції) [23, с. 289];

– В.Б. Авер'янов, який наголошує, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [21,



с. 286];

– В.К. Колпаков, який розуміє під адміністративною відповідальністю примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконуються правопорушником [197, с. 14].

Отже, адміністративна відповідальність як реалізація адміністративно-правових санкцій покликана компенсувати завдану адміністративним правопорушенням незворотну шкоду і є для правопорушника як тягарем покарання, так і превентивним заходом. Додамо, що превенція стосується як суспільства, так і окремого громадянина щодо вчинення у майбутньому протиправних діянь. Слід акцентувати увагу, що в адміністративному праві із усіх можливих заходів адміністративного примусу (огляд, затримання, вилучення та ін.) тільки призначення адміністративного стягнення пов'язано з адміністративною відповідальністю. З цього можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність – це реалізація адміністративно-правових санкцій, застосування уповноваженими органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до фізичних чи юридичних осіб, що вчинили правопорушення.

Наведені наукові підходи до розуміння адміністративної відповідальності є обґрунтованими, взаємно доповнюють один одного та дають можливість виокремити такі характерні ознаки адміністративної відповідальності.

По-перше, підставою притягнення до адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення.

По-друге, адміністративна відповідальність передбачена не тільки для фізичних осіб, але й для юридичних.

По-третє, підставою для адміністративної відповідальності є склад адміністративного правопорушення, передбачений Кодексом України про адміністративні правопорушення.

По-четверте, адміністративна відповідальність настає як для фізичних, так і для юридичних осіб завжди після вчинення ними адміністративного правопорушення, коли вина зазначеної особи вже встановлена.

По-п'яте, адміністративна відповідальність має як позасудовий характер, так і реалізується у судовому порядку.

По-шосте, адміністративне стягнення призначається посадовими особами правопорушникам, які не є підлеглими їм по службі. Саме за цією ознакою адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної, де заходи стягнення призначаються у порядку підлеглості вищим органам чи посадовій особі.

По-сьоме, оскільки адміністративна відповідальність настає за діяння менш небезпечні, то і адміністративні стягнення, як правило, менш сурові, ніж кримінальні покарання. Однак є випадки, коли адміністративний штраф призначається юридичним особам і є кратним вартості предмета адміністративного правопорушення, сумі несплачених податків, зборів тощо та у більшості випадків складає розмір, більший ніж штраф, призначений у якості кримінального покарання.

По-восьме, притягнення до адміністративної відповідальності не тягне судимості для особи, яка вчинила правопорушення. Ця особа вважається такою, що притягалась до адміністративної відповідальності протягом року з дня закінчення виконання стягнення.

По-дев'яте, адміністративна відповідальність передбачається як кодифікованими нормативними актами, зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення, Митним кодексом України, Лісовим кодексом України, так і іншими законами України, такими як: «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»; «Про банки та банківську діяльність», а саме ст. 43, «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» та ін.

Для досягнення мети дисертаційного дослідження необхідно з'ясувати сутність заходів адміністративної відповідальності. Важливо визначити

поняття, види та співвідношення цих заходів з адміністративною відповідальністю. Нагадаємо санкційний підхід до розуміння адміністративної відповідальності, відповідно до якого вона полягає у накладанні адміністративно-правових санкцій уповноваженими органами чи посадовими особами на делінквента. А адміністративно-правові санкції є заходами адміністративної відповідальності. М.Ю. Букреев стверджує про те, що заходи впливу та адміністративні стягнення мають спільну мету – виховання делінквента, що об'єднує їх у таку специфічну групу заходів адміністративно-правового примусу, як заходи адміністративної відповідальності. Але ці заходи адміністративної відповідальності різняться між собою ступенем присутності елементу кари. Тобто, в адміністративних стягненнях елемент кари переважає порівняно з іншими заходами впливу [66, с. 123].

Р.С. Козюренко наголошує, що заходи адміністративної відповідальності є встановленою державою мірою відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення та застосовуються з метою попередження вчинення нових правопорушень і самим правопорушником, і іншими особами [186, с. 87].

В. Романюк під заходами адміністративної відповідальності визначає передбачені законом засоби впливу на поведінку особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, пов'язані з обмеженням найбільш значущих для людини прав і свобод особистого чи майнового характеру та спрямовані на досягнення соціально корисних цілей і результатів [400, с. 237].

На нашу думку, чітке розуміння заходів адміністративної відповідальності надає В.О. Продаєвич. Він доводить, що заходи адміністративної відповідальності – це сукупність передбачених законодавством адміністративних санкцій, що застосовуються до осіб, які вчинили адміністративний проступок. До заходів адміністративної відповідальності він відносить: а) адміністративні стягнення, що

застосовуються до фізичних осіб (ст. 24 КУпАП); б) заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх (ст. 24<sup>1</sup> КУпАП); в) адміністративні стягнення, що застосовуються до юридичних осіб [384, с. 51].

Є.В. Устименко ототожнює заходи адміністративної відповідальності з адміністративними стягненнями й одночасно акцентує увагу, що в адміністративному праві доволі розповсюдженими є заходи адміністративного припинення, які відповідають всім ознакам санкцій, проте відрізняються від заходів адміністративної відповідальності. Вчений робить наголос на основних ознаках заходів адміністративного припинення: по-перше, відсутність карального елементу; по-друге, тимчасовий, зворотний характер; по-третє, головна мета – припинення протиправної діяльності делінквента [457, с. 81-82].

Заходами адміністративного припинення можна назвати, наприклад, спеціальні заходи, перелічені у ст. 24 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», а саме:

- терміновий заборонний припис стосовно кривдника;
- обмежувальний припис стосовно кривдника;
- взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи;
- направлення кривдника на проходження програми для кривдників [365]. Закон надає і тлумачення перелічених заходів адміністративного припинення:

– терміновий заборонний припис – це адміністративно-правові заходи тимчасового обмеження прав і покладання обов'язків на делінквента (кривдника), встановлений органами Національної поліції України на строк до десяти діб з метою негайного припинення домашнього насильства, недопущення його продовження чи повторного вчинення. Терміновий заборонний припис зобов'язує делінквента залишити місце спільного проживання (перебування) з постраждалою особою та повідомити про місце свого тимчасового перебування уповноважений підрозділ органів

Національної поліції України за місцем вчинення домашнього насильства;

– обмежувальний припис стосовно делінквента – це адміністративно-правовий захід тимчасового обмеження прав і покладання обов’язків на делінквента (кривдника), встановлений судом на строк до шести місяців з метою забезпечення безпеки постраждалої особи;

– взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи – адміністративно-правовий захід, що полягає у взятті на облік і проведення профілактичної роботи з делінквентом органами Національної поліції України;

– ст. 39-1 КУпАП встановлено, що у разі вчинення домашнього насильства чи насильства за ознакою статі суд під час вирішення питання про накладення стягнення за адміністративне правопорушення має право одночасно вирішити питання про направлення особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, на проходження програми для таких осіб, передбаченої законами України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» чи «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» [181]. Типова програма для кривдників передбачає комплекс заходів за результатами оцінки ризиків, спрямованих на зміну насильницької поведінки кривдника, формування у нього нової, неагресивної моделі поведінки у приватних стосунках, відповідального ставлення до власних вчинків та їхніх наслідків, до виконання батьківських обов’язків, на викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі та обов’язки жінок і чоловіків [369]. Метою програми для кривдників є корекція агресивної поведінки кривдників, формування соціально прийнятних норм, гуманістичних цінностей і ненасильницької поведінки. А це є свідченням того, що заходи в межах зазначеної програми необхідно віднести до заходів виховного впливу на делінквента.

Базуючись на теоретичному розумінні заходів адміністративного припинення як сукупності засобів і способів примусового характеру, що застосовуються з метою припинення вже розпочатого правопорушення і

попередження його можливих шкідливих наслідків, О.І. Миколенко визначив особливості цих заходів примусу, які полягають у тому, що вони можуть застосовуватися для припинення не тільки адміністративних проступків, але і злочинів [270, с. 98]. Автор акцентує увагу, що юридична література і чинне законодавство не дають вичерпного переліку заходів адміністративного припинення. До них вчений відніс: а) безпосередній фізичний вплив; б) застосування спеціальних засобів (сльозогінний газ, кайданки і т. ін.); в) адміністративне затримання особи з метою припинення правопорушення, що вчиняється; г) застосування вогнепальної зброї; д) тимчасове відсторонення від управління транспортними засобами, заборона експлуатації механізмів і виконання робіт тощо [270, с. 98]. Враховуючи викладене, цей перелік варто доповнити застосуванням спеціальних заходів запобігання та протидії домашньому насильству.

Отже, спеціальні заходи, перелічені у ст. 24 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», варто віднести до заходів адміністративного припинення, оскільки для них характерні такі ознаки: застосовуються уповноваженими владними суб'єктами в адміністративному порядку; мають процедурну форму застосування; мають зв'язок із правопорушенням; не мають самостійного значення, а призначаються одночасно з адміністративним стягненням. Про це свідчить ст. 39-1 КУпАП, відповідно до якої суд під час вирішення питання про накладення адміністративного стягнення має право одночасно вирішити питання про направлення особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, на проходження програми для таких осіб; таким чином, його головна мета – припинення протиправної діяльності кривдника.

Серед науковців тривають дискусії щодо віднесення до заходів адміністративної відповідальності скасування адміністративного акта, виданого суб'єктом владних повноважень. Для того щоб висвітлити нашу позицію, з'ясуємо ряд теоретичних питань: поняття адміністративний акт, сутність скасування адміністративного акта. Ці дефініції не знайшли свого

відображення на законодавчому рівні. Думки науковців щодо розуміння цих понять співпадають і ми не бачимо необхідності їх наводити. Для розуміння сутності достатньо такого: адміністративний акт – це будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки [268, с. 263].

Посилання до тлумачного словника дозволяє встановити етимологію слова «скасовувати», від якого походить слово «скасування», що означає визнавати, оголошувати що-небудь недійсним, незаконним; анулювати, відмінити [421, с. 255]. Варто зазначити, що поняття: «анулювання», «скасування», «відміна» є синонімами, а у законодавстві, судовій та адміністративній практиці України поняття «скасування» є найбільш поширеним, тому з метою усунення плутанини використовують єдине поняття «скасування».

Скасування адміністративного акта – це визначення неправомірного адміністративного акта недійсним адміністративним органом, який прийняв акт, чи адміністративним органом вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи судом. Отже, існує два способи скасування адміністративного акту: адміністративний та судовий.

Дослідники проблемних питань у сфері скасування адміністративного акта говорять про те, що законодавець замінює термін «скасування» на «відкликання» і навпаки. Так, у ч. 7 ст. 23 Митного кодексу України зазначається, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати, якщо воно: 1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення; 2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому; 3) прийняте з порушенням вимог Митного кодексу України [279]. Варто

погодитись з думкою О.О. Мандюка, що у цій нормі права необхідно вживати термін «скасування», оскільки має місце припинення дії неправомірного адміністративного акта [263, с. 156].

Іншим прикладом належного застосування терміна «відкликання» є ст. 77 Закону України «Про банки і банківську діяльність». У цій статті говориться про те, що Національний банк України має право відкликати банківську ліцензію з власної ініціативи у разі, якщо банк не виконав жодної банківської операції протягом року з дня отримання банківської ліцензії [356]. Термін «відкликання адміністративного акта» застосовано належно, оскільки мова йде про правомірний адміністративний акт, але наявність юридичного факту – недоцільність існування банківської ліцензії, що викликає потребу у його відкликанні в адміністративному порядку.

Акцентуємо увагу, що адміністративні акти можуть скасовуватися і в порядку адміністративного судочинства. Про це свідчить п. 2 ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України, яка гарантує кожній особі право звернення до адміністративного суду в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, якщо особа вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом визнання протиправним та скасування адміністративного акта чи окремих його положень [178].

Окремо необхідно підкреслити, що при скасуванні адміністративного акта основною метою є відновлення стану законності, а при відкликанні правомірних актів адміністративний орган намагається пристосуватися до обставин, які змінилися, для забезпечення публічних чи індивідуальних інтересів [263, с. 161].

Отже, на підставі здійсненого аналізу порядку скасування адміністративного акта можна зробити висновок, що скасування адміністративного акта не можна вважати заходом адміністративної відповідальності за такими критеріями: по-перше, відсутність карального



елементу; по-друге, метою скасування адміністративного акта є відновлення стану законності. Скасування адміністративного акта можна віднести до заходів адміністративного припинення.

Наступним важливим питанням з позиції розмежування заходів адміністративної відповідальності від заходів адміністративного запобігання чи адміністративного припинення є розуміння до якої саме групи заходів слід віднести позбавлення ліцензії та закриття об'єкта.

Відповідальність енергопостачальників і електропередавальних організацій передбачається ч. 15 ст. 24 Закону України «Про електроенергетику» [364]. Закон говорить про те, що у разі порушення енергопостачальником, який здійснює постачання електричної енергії на закріпленій території, умов і правил здійснення ліцензованої діяльності з постачання електричної енергії та інших обов'язків, передбачених Законом України «Про електроенергетику», враховуючи зобов'язання щодо забезпечення захисту прав споживачів електричної енергії та проведення розрахунків за закуплену енергопостачальником електричну енергію, а також із суб'єктом господарської діяльності, який здійснює передачу належної енергопостачальнику електричної енергії, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, застосовує до такого енергопостачальника такі санкції: застереження; штраф; призначення тимчасового керуючого (адміністрації); зупинення дії ліцензії на здійснення господарської діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території; анулювання ліцензії на здійснення господарської діяльності з постачання електричної енергії на відповідній території.

На нашу думку, перелічені заходи, крім штрафу, належать до заходів адміністративного припинення, адже і зупинення дії ліцензії, і її анулювання мають на меті припинення діяльності, яка здійснюється з порушеннями встановлених правил. Метою ж покарання делінквента за адміністративний делікт у сфері постачання електричної енергії має тільки штраф.

М.Ю. Букреєв доводить, що адміністративні стягнення за

адміністративні делікти у сфері банківської діяльності є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного делікту і застосовуються з метою виховання делінквентів, а також запобігання вчиненню нових деліктів у сфері банківської діяльності як самим делінквентом, так й іншими особами та характеризує загальні правила їх накладення: стягнення накладаються у межах, встановлених відповідними статтями КпАП України та ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [67, с. 15]. Підкреслимо, що відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку автор необґрунтовано відносить до адміністративних стягнень за адміністративні делікти у сфері банківської діяльності.

Отже, заходи адміністративної відповідальності за змістом тотожні з адміністративними стягненнями, їх об'єднують спільні ознаки: мета застосування – виховання делінквента; підставою застосування є вчинення адміністративного делікту; застосовується тільки стосовно деліктоздатної особи; спільний процедурний порядок застосування; тягне за собою стан адміністративної покараності; наявність елементу кари. Тобто заходи адміністративної відповідальності завжди виражаються у настанні обтяжливих для делінквента обов'язків (наприклад, позбавлення раніше існуючого права, обмеження волі тощо). Інші подібні заходи правового впливу не відповідають зазначеним критеріям і не можуть вважатися заходами адміністративної відповідальності.

### **3.2. Мета та система адміністративних стягнень**

Адміністративно-деліктне право охоплює багато дискусійних питань, до вирішення яких залучаються як науковці, так і практики. Комплексне дослідження правової природи адміністративних стягнень буде проводитися нами у загальнотеоретичній площині, де ми ставимо завдання проаналізувати їх місце у системі примусових заходів, в інституті адміністративної

відповідальності, мету застосування, характерні особливості. Водночас не менш важливим є нормативно-правове регулювання інституту адміністративного стягнення, оскільки ці стягнення спрямовані на забезпечення належного рівня суспільних відносин, регламентованих правовими нормами.

Підкреслимо, що актуальною залишається дискусія як щодо дефініції адміністративного стягнення, так і його сутності, оскільки у Законі (ст. 23 КУпАП) ми зустрічаємо неповне визначення: «Адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами» [181].

Доктринальні визначення надають більш повне розуміння адміністративного стягнення, але і вони потребують доповнень, наведемо їх.

Так, Т.О. Коломоець зазначає, що адміністративне стягнення – це захід адекватної реакції держави на вчинення делінквентом (фізичною чи юридичною особою) адміністративних деліктів із акцентом як на майнові (фінансові) обмеження прав, правомочностей, так і впливом на саму особу, її психіку, її поведінку [193].

О.В. Когут підкреслює, що адміністративне стягнення – це засіб примусу, що застосовується від імені держави до суб'єктів адміністративного проступку, визначених винними у вчиненні адміністративного проступку [176].

І.В. Гарда сформулював визначення адміністративного стягнення з точки зору його зв'язків з адміністративним примусом та адміністративною відповідальністю, як регламентовані нормами адміністративного права заходи адміністративної відповідальності, що мають примусовий характер та застосовуються органами державної влади (виконавчої та судової) у процесуальній формі задля досягнення певної мети, які виступають у формі обмеження прав, свобод і законних інтересів особи, яка вчинила

адміністративне правопорушення [92, с. 36-37].

В.К. Колпаков, досліджуючи питання щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність, вважає, що доречним є заміна поняття «стягнення» на «покарання», оскільки останнє більш точно відповідає сутності примусових заходів, які застосовуються за вчинення адміністративних порушень. Будь-яка міра відповідальності за адміністративні проступки містить відповідні обмеження прав і свобод суб'єкта відповідальності. Ці обмеження і є покаранням [196].

Підсумовуючи думки щодо тлумачення поняття адміністративного стягнення, важливо підкреслити, що науковці виділяють три основні підходи до визначення адміністративних стягнень:

- в інституційному аспекті – як елемент інституту адміністративної відповідальності;
- в нормативно-структурному аспекті – складова правової норми, тобто її санкція;
- як вид адміністративно-правової санкції – форма державного примусу [469, с. 35].

Отже, пропозицій щодо реформування на законодавчому рівні поняття «адміністративне стягнення» достатньо, слід тільки врахувати всі запропоновані вченими обов'язкові елементи. На нашу думку, адміністративне стягнення – це міра відповідальності, зафіксована в санкції порушеної адміністративно-деліктної норми, що застосовується суб'єктами адміністративної юрисдикції до делінквента в адміністративному порядку.

Важливо підкреслити, що ефективність адміністративної відповідальності прямо пропорційно залежить від добре прописаних у законодавстві, актуальних, дієвих адміністративних санкцій, з одного боку, з іншого, від освіченості, законослухняності суспільства – суспільства, у якому ні у кого немає привілеїв перед нормою права. Тобто, панування вихованості, правової культури, а також компетентних правоохоронців, для яких у державі створені умови для реалізації їх повноважень. Тоді, при дотриманні

всіх зазначених умов, можна говорити про актуальність класичного погляду щодо мети стягнень, яка розрахована на високоморальне суспільство, де інститут адміністративних стягнень працює за схемою: за вчинений проступок передбачається стягнення з метою, по-перше, виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а по-друге, запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [181].

Але ж це не про сучасні соціально-економічні реалії, де панує хаос і норма права діє лише на папері, працівники правоохоронних органів хизуються у соціальних мережах, намагаючись переконати пересічного громадянина, що вони ефективно виконують свою роботу, а у реальності правопорядок залишається на жалюгідному рівні. Таким чином, реалії сьогодення свідчать про недосягнення прописаної у ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення мети адміністративних стягнень, а отже, і про втрачену актуальність цієї норми.

Доречним є аналіз поглядів науковців щодо мети адміністративних стягнень, які є дещо різними.

Так, А.Т. Комзюк наголошує на тому, що важливим елементом мети адміністративного стягнення є виховання порушника, тобто формування у нього звички законослухняної поведінки. Вчений підкреслює, що виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Так, під час відбування виправних робіт здійснюється трудове виховання порушника; з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо [208, с. 27-28]. Іншим заходом виховного впливу можна назвати проходження програми особою, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознаками статі, що передбачено Типовою програмою для кривдників, метою якої є корекція агресивної поведінки кривдників,

формування соціально прийнятних норм, гуманістичних цінностей і ненасильницької поведінки [369].

Адміністративне стягнення заподіює винному певні обмеження стверджує В.К. Колпаков. Проте покарання не є самоціллю, воно є необхідним засобом виховання і запобігання правопорушенням. Стягнення – це запобіжний захід на шляху вчинення нових правопорушень з боку винного (індивідуальна превенція) і правопорушень з боку інших осіб (загальна превенція). Деякі стягнення сприяють запобіганню правопорушенням не тільки своїм виховним впливом, а й позбавленням правопорушника можливості знову порушити закон [197, с. 97].

М.О. Керезора зазначає, що метою адміністративних стягнень є захист правопорядку, вплив на осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, запобігання вчиненню нових порушень [167].

У працях українських вчених спостерігається тенденція зближення превенційної та виховної функцій, їх навіть іноді називають одним терміном – “превенційно-виховною функцією юридичної відповідальності”. Виховна функція розглядається як така, що спрямована на сприйняття усіма громадянами цінності права, виховання поважливого ставлення до нього з боку суспільства, зростання правової активності з метою запобігання правопорушенням (загальна превенція), а також на виховну корекцію заходами юридичної відповідальності поведінки особи, що вже вчинила правопорушення, з метою запобігання вчиненню нею нових протиправних діянь (приватна превенція) [149, с. 387].

Стосовно юридичної особи, то ми підтримуємо погляд науковців щодо неможливості досягнення виховної мети у провадженнях із притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки природа юридичної особи виключає такі категорії як воля і поведінка. Моделювання поведінки фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи, не виключається, проте, це вже є впливом на іншого суб'єкта, відповідальність якого може наставати за іншими нормами паралельно з відповідальністю юридичної

особи [167, с. 266].

На наш погляд, ціль адміністративного стягнення, яка має на меті лише навчання, виховання, називати превенцією помилково. Вони більш характерні для інституту сім'ї, дошкільних, шкільних навчальних закладів. І якщо особу у дитинстві не виховали як законслухняну людину, яка живе дотримуючись моральних норм, то про перевиховання інститутом адміністративних стягнень не може бути і мови. Ми зараз зіштовхнулися із ситуацією, коли, говорячи про широкий спектр прав людини, ще більше вони порушуються. Коли громадяни, порушуючи норми адміністративно-деліктного права, і навіть кримінального, блокують роботу правоохоронців щодо забезпечення правопорядку. Звичайно, у буденному житті можуть траплятися ситуації-винятки, коли пересічний громадянин порушує адміністративно-деліктні норми, але робить це обережно, керуючись здоровим глуздом. Наприклад, людина порушує правила дорожнього руху у нічний час, переходячи дорогу на червоний сигнал світлофора. Але освічена людина робить це, оцінивши усі ризики і розуміючи, що не створила аварійної ситуації.

Отже, сутність виховного ефекту адміністративного стягнення повинна полягати: по-перше, у цілеспрямованому, послідовному, систематичному застосуванні заходів виховного впливу щодо делінквентів з метою формування почуття поваги до соціальних цінностей, які регулюються й охороняються правом і законодавством; по-друге, у сприянні підвищенню рівня правової культури населення, оскільки надає знання про права та обов'язки в адміністративно-деліктних відносинах, обґрунтовує необхідність суворого дотримання і виконання адміністративно-деліктних норм.

О.М. Миколенко визначає мету адміністративних стягнень, застосовуючи метод порівнянь. Вона порівнює систему адміністративних стягнень із системою кримінальних покарань і знаходить у них багато спільних рис (наприклад, більшість видів стягнень і покарань співпадають за назвою – штраф, конфіскація, виправні роботи, арешт тощо). Далі вчена

робить висновок, що система адміністративних стягнень, як і система покарань, також має на меті покарання особи, що вчинила протиправне діяння [275, с. 71].

За змістом кожне стягнення є карою, мірою відповідальності, що призначається за адміністративні делікти; застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності, створює несприятливі юридичні наслідки [167, с. 263].

Отже, каральна мета адміністративних стягнень, на нашу думку, є дуже актуальною на сучасному етапі розвитку українського суспільства, яке прагне встановити такий суспільний порядок, де панує норма права з пріоритетом прав людини.

Розглянемо детальніше сутність каральної мети адміністративного стягнення.

Теорія держави і права визначає каральну функцію юридичної відповідальності таким чином – це напрям правового впливу на суб'єктів правопорушення, що відповідає принципам юридичної відповідальності і полягає в осуді, позбавленнях особистісного та майнового характеру [443].

Ю.В. Пирожкова вважає, що каральна функція знаходить прояв, по-перше, у встановленні санкцій за адміністративні правопорушення, по-друге, у чіткому визначенні адміністративно-правових заборон, по-третє, у передбачених охоронюваних юридичних фактах [342, с. 235].

Таким чином, каральною метою адміністративного стягнення є відчуття делінквентом обмежень морального, майнового, організаційного характеру, в окремих випадках позбавлення волі, які є пропорційні ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого делінквентом протиправного діяння і змушують особу переосмислити свій вчинок і не вчиняти інших порушень. О.М. Миколенко, даючи характеристику каральної функції адміністративно-деліктного права, згадує два важливі принципи адміністративної відповідальності – доцільність і невідворотність. Саме ці принципи, акцентує увагу автор, допомагають зрозуміти особливість цілі,



якої досягає каральна функція адміністративно-деліктного права в ході своєї реалізації. Так, принцип доцільності адміністративної відповідальності вимагає відповідності між обраним заходом впливу на правопорушника і ступенем та характером суспільної небезпеки адміністративного правопорушення. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності припускає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення [275, с. 72-73]. Невідворотність адміністративної відповідальності в основному залежить від налагодженої роботи правоохоронних органів, підвищення їх іміджу серед населення та професіоналізму працівників, які уповноважені притягати до відповідальності і застосовувати санкції.

Адміністративне правопорушення, на яке не відреагувала держава, завдає серйозної шкоди правопорядку. Адже безкарність правопорушника заохочує його на вчинення нових правопорушень і подає негативний приклад іншим нестійким особам [271, с. 25-27].

Правовими засобами реалізації карної функції є адміністративні стягнення. Система адміністративних стягнень потребує сьогодні свого вдосконалення. У наукових працях та законопроектах представлено безліч шляхів такого вдосконалення – від залишення в цій системі всього двох видів адміністративних стягнень (попередження та штрафу) до значного розширення списку стягнень, серед яких пропонується передбачити, наприклад, анулювання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, анулювання сертифіката (свідоцтва), заборону політичної партії, примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян тощо [385]. За останні десять років система адміністративних стягнень поповнилася новими видами – громадські роботи (2008 р.); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (2015 р.); арешт з утриманням на гауптвахті (2015 р.); суспільно корисні роботи (2017 р.). Все це свідчить про те, що система адміністративних стягнень є динамічною. Законодавці і науковці перебувають у пошуку дієвої системи заходів адміністративної

відповідальності, яка б у цілому сприяла протидії протиправним діям у нашому суспільстві [275, с. 76].

Підводячи підсумок проведеного дослідження, можна зазначити, що каральна мета адміністративного стягнення в адміністративно-деліктному праві, поряд з вихованням порушника, спонукає сформувати у нього звичку законслухняної поведінки, а з іншого боку, створити ефективну систему адміністративних стягнень, які повинні відповідати таким правилам: по-перше, ступеню і характеру суспільної шкідливості вчиненого правопорушення; по-друге, накладати матеріальні і моральні збитки на делінквента, а у виняткових випадках обмежувати його волю; по-третє, запобігати вчиненню правопорушень іншими особами; по-четверте, покращувати правопорядок і підвищувати правову культуру населення у державі, втілюючи тим самим у життя вищу форму відповідальності – самовідповідальність (про яку йшлося у підрозділі 3.1).

Отже, з огляду на проаналізоване можна дійти висновку, що каральна мета адміністративних стягнень характеризується: застосуванням до особи заходу адміністративної відповідальності (позбавлення морального, майнового, організаційного характеру, у виняткових випадках – обмеження волі), що відповідає принципу справедливості стягнення, ступеню і характеру суспільної шкідливості вчиненого протиправного діяння; правовими засобами реалізації каральної функції є заходи адміністративної відповідальності; наслідком реалізації каральної функції є факт того, що делінквент відчув на собі силу державного примусу та відбув чи відбуває адміністративну відповідальність.

З урахуванням зазначеного можна запропонувати нову редакцію визначення мети адміністративного стягнення: «1. Адміністративне стягнення є встановленою державою мірою відповідальності за вчинення адміністративного проступку, яка застосовується з метою покарання порушника та запобігання вчиненню нових адміністративних деліктів як самим правопорушником, так й іншими особами.

2. Адміністративне стягнення не може мати на меті пониження людської гідності фізичної особи, яка вчинила адміністративний проступок, або заподіяння їй фізичних страждань, а також нанесення шкоди діловій репутації юридичної особи».

Усі адміністративні стягнення пов'язані між собою та утворюють єдину систему, що базується на підставах і меті їх застосування, можливості їх взаємозаміни [354, с. 164]. Іншими словами, перераховані у КУпАП заходи адміністративної відповідальності взаємопов'язані і становлять єдину систему адміністративних стягнень. Для того щоб глибше розкрити сутність та особливості адміністративних стягнень, необхідно провести їх класифікацію, оскільки саме класифікація дозволяє визначити загальне й особливе в адміністративних стягненнях, а також специфічні способи впливу з метою усунення адміністративних проступків та оптимізації заходів адміністративної відповідальності.

Першою підставою для класифікації є вид санкції. За цією підставою законодавець визначив адміністративні стягнення у ст. 23 КУпАП, при цьому перераховуючи їх від м'якшого до тяжчого за морально-матеріальним принципом:

- попередження;
- штраф;
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;
- громадські роботи;

- виправні роботи;
- суспільно корисні роботи;
- адміністративний арешт;
- арешт з утриманням на гауптвахті;
- адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [181].

По-друге, адміністративні стягнення можна класифікувати залежно від характеру позбавлення, якого зазнає особа, притягнута до адміністративної відповідальності:

- адміністративні стягнення особистісного характеру: попередження; позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті;

- адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства;

- адміністративні стягнення майнового характеру: штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, виправні роботи.

По-третє, залежно від виду суб'єкта, до якого застосовується адміністративне стягнення:

- адміністративні стягнення, які застосовуються як до юридичних, так і до фізичних осіб (попередження; штраф; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення);

– адміністративні стягнення, які застосовуються лише до фізичних осіб (позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, громадські роботи, виправні роботи, суспільно корисні роботи, адміністративний арешт);

– адміністративні стягнення, які застосовуються до фізичних осіб зі спеціальним статусом (позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, арешт з утриманням на гауптвахті, адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок);

– адміністративні стягнення, які застосовуються лише до юридичних осіб. На відміну від адміністративних стягнень, які застосовуються до фізичних осіб, форми адміністративної відповідальності юридичних осіб більш різноманітні, хоча варто мати на увазі, що адміністративними стягненнями у відповідних законах вони не називаються:

- заходи майнового характеру (фінансові санкції, конфіскація майна, прибутку чи інших сум, які отримані незаконно);

- заходи, пов'язані з обмеженням дієздатності юридичних осіб (припинення чи анулювання дії ліцензії на здійснення певного виду діяльності, яка надана юридичній особі, обмеження права щодо здійснення певних видів діяльності);

- заходи організаційного характеру (примусова реорганізація юридичної особи, ліквідація юридичної особи) [338].

По-четверте, адміністративні стягнення, які накладаються залежно від порядку призначення. Цю підставу законодавець передбачив та прописав у ст. 25 КУпАП:

– основні адміністративні стягнення (попередження; адміністративний штраф; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, громадські роботи; виправні роботи; суспільно корисні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті, адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок);

– додаткові адміністративні стягнення (позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю);

– комбіновані адміністративні стягнення – це адміністративні стягнення, які застосовуються і як основні, і як додаткові (оплатне вилучення, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та позбавлення права керування транспортними засобами).

Наведена класифікація наштовхує нас на висновок про важливість суттєвого реформування інституту адміністративних стягнень. Результатом повинно стати прийняття Кодексу України про адміністративні проступки, де буде передбачено єдину систему адміністративних стягнень, до якої будуть входити стягнення і для фізичних осіб, і для юридичних.

На доповнення до проведеної нами класифікації наведемо декілька класифікацій адміністративних стягнень, здійснених іншими науковцями.

Наприклад, І.С. Личенко у класифікації адміністративних стягнень враховує: 1) тривалість адміністративних стягнень в часі (одномоментні та триваючі); 2) коло суб'єктів призначення і застосування адміністративних стягнень (обмежене та широке); 3) ознаки особи, на яку накладається адміністративне стягнення (фізична, юридична особи та громадянин, суб'єкт підприємницької та господарської діяльності); 4) пріоритетність застосування адміністративних стягнень (основні або додаткові) [248, с. 116].

Специфічний підхід застосовує А.П. Шергін, оскільки адміністративні стягнення класифікує залежно від їх зв'язку із виховно-трудоим впливом на правопорушника на:

1) адміністративні стягнення, не пов'язані із виховно-трудоим

впливом на правопорушника;

2) адміністративні стягнення, пов'язані із виховно-трудоим впливом на правопорушника [481, с. 12]. Такий підхід не зовсім зрозумілий, оскільки усі адміністративні стягнення виконують виховну функцію.

Адміністративні стягнення, на думку Д.А. Гавриленка, можна також поділити на разові (наприклад, попередження, конфіскація) та триваючі – це стягнення, розтягнуті в часі (наприклад, виправні роботи, адміністративний арешт) [84, с. 145].

Систему адміністративних стягнень, які застосовуються до фізичних та юридичних осіб, В.К. Колпаков узагальнює поняттям адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративне правопорушення. Вони призначаються у вигляді:

- накладення адміністративних стягнень щодо фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;
- накладення адміністративних стягнень за військові адміністративні правопорушення (ст. 15 КУпАП);
- застосування до фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень заходів, які не визначені законодавством як адміністративні стягнення (ст. 24-1 КУпАП);
- накладення на юридичних осіб стягнень (адміністративно-правові порушення), які не визначаються законодавством як адміністративні стягнення (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку);
- застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових вимог адміністративного впливу, який законодавством не визначається як стягнення [201, с. 113].

Важливо підкреслити, що класифікація адміністративних стягнень підтверджує наявність спільного і відмінного у кожному адміністративному стягненні відносно іншого. Важлива їх спільна особливість – це характер покарання. Також вони полягають у позбавленні або обмеженні прав чи благ. До спільної особливості ми відносимо і таку можливість як заміна одного

стягнення іншим, при цьому дотримуючись принципу заміни більш тяжкого стягнення на менше.

Перейдемо до більш детального розгляду кожного елементу з системи адміністративних стягнень, що надасть нам можливість систематизувати існуючі у науці погляди та сформулювати власну думку стосовно кожного з них.

У ст. 24 КУпАП за вчинення адміністративного правопорушення найм'якішим стягненням передбачається попередження. Зазначене адміністративне стягнення полягає в офіційному осуді вчиненого проступку і застереженні правопорушника від його повторення. Це найменш суворе адміністративне стягнення, яке застосовується за незначні адміністративні проступки. Воно спрямоване на поінформування делінквента, що його поведінка має антигромадський характер і засуджується нормами адміністративного права, і що йому слід припинити вчинення таких дій, в іншому випадку він буде притягнутий до більш суворого покарання [190, с. 290].

Узагальнення наукової літератури з питань адміністративних стягнень [167, с. 267] дозволяє визначити такі ознаки, що характеризують попередження як адміністративне стягнення:

1. попередження належить до основного виду адміністративних стягнень;
2. попередження накладається як на фізичну особу (у тому числі неповнолітню), так і на юридичну;
3. попередження становить офіційний осуд вчинку від імені держави;
4. попередження застосовується за незначні правопорушення;
5. форма попередження – письмова або фіксується іншим установленим способом;
6. попередження містить вимогу припинити протиправні дії;
7. попередження вимагає відновлення попереднього правомірного стану;



8. застосування попередження тягне стан адміністративної покараності;

9. попередження передбачає можливість застосування у майбутньому більш сурових стягнень.

Задля забезпечення охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством попередження виконує такі функції: 1) покарання порушника, тобто здійснення морального впливу на психіку особи, демонстрація громадського осуду такої поведінки делінквента; 2) припинення протиправної поведінки; 3) відновлення попереднього правомірного стану; 4) виховання делінквента; 5) загальної превенції; 6) індивідуальної превенції.

Для повноти дослідження важливо зазначити закони України, які передбачають застосування попередження до делінквента за вчинений адміністративний делікт:

– Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 24, 26) [181];

– Митний кодекс України (ст. 463 Митного кодексу України передбачає попередження як адміністративне стягнення за порушення митних правил. Зміст цього стягнення зводиться до того, що воно є офіційним попередженням правопорушника стосовно недопустимості таких діянь у майбутньому. Попередження виноситься у формі постанови про накладання адміністративного стягнення) [279];

– Закон України «Про телебачення і радіомовлення» (згідно із ч. 7 ст. 72 рішення про оголошення попередження приймається у разі першого порушення законодавства чи умов ліцензії телерадіоорганізацією або

першого порушення законодавства провайдером програмної послуги) [382];

– Закон України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 73 передбачає у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, банківського, валютного законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, нормативно-правових актів Національного банку України. Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати письмове застереження) [356].

Варто констатувати, що накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження має декілька зовнішніх проявів: по-перше, у деяких випадках за допомогою попередження матеріалізується правова оцінка делікту. У результаті застосування попередження делінквент зазнає обтяжливих моральних наслідків, має місце індивідуальна превенція, загальна превенція, припинення делікту. По-друге, накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження стосовно делінквента – юридичної особи та порушення, за які виносились попередження і не були усунені, а передбачається накладення більш суворого адміністративного стягнення у вигляді штрафу з подальшим вирішенням питань у судовому порядку щодо припинення діяльності даної юридичної особи.

Узагальнюючи викладений матеріал, зазначимо, що попередження виконує виховну і каральну функції, не торкаючись майнових та інших прав делінквента, і залишається ефективним засобом боротьби з адміністративними деліктами та їх профілактикою.

Наступним адміністративним стягненням є штраф. Це найпоширеніший ефективний вид адміністративного стягнення, який стягується у грошовій формі з делінквента за вчинення адміністративного правопорушення.

Узагальнення законодавчої бази та наукової літератури з питань

адміністративних стягнень [194] надає нам можливість визначити такі ознаки, що характеризують штраф як адміністративне стягнення, а саме:

1. штраф належить до основного виду адміністративних стягнень;
2. штраф накладається як на фізичну особу, так і на юридичну;
3. штраф є найпоширенішим видом адміністративного стягнення;
4. форма штрафу – грошова;
5. штраф передбачає можливість застосування у майбутньому більш сурових стягнень.

Специфічні функції, що виконує штраф як адміністративне стягнення:

- 1) покарання порушника, тобто здійснення морального та матеріального впливу на психіку особи, демонстрація громадського осуду даної поведінки делінквента;
- 2) припинення протиправної поведінки;
- 3) відновлення попереднього правомірного стану;
- 4) виховання делінквента;
- 5) загальна превенція;
- 6) індивідуальна превенція.

Серед законів України, які передбачають застосування штрафу до делінквента за вчинений адміністративний проступок, можна назвати:

– Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 24, 27) [181];

– Митний кодекс України (ст. 464 передбачає штраф як адміністративне стягнення за порушення митних правил і полягає у покладенні на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності за таке правопорушення, обов'язку сплатити до державного бюджету грошові кошти у сумі, яка визначається Митним кодексом України залежно від виду та характеру вчиненого правопорушення. Підкреслимо, що сплата штрафу не звільняє особу, яка вчинила порушення митних правил, від сплати митних платежів, крім випадків, передбачених Митним кодексом України) [279];

– Закон України «Про телебачення і радіомовлення» (згідно зі ст. 72 рішення про стягнення штрафу приймається: по-перше, якщо після винесення попередження відповідні порушення не були усунені; по-друге,

якщо телерадіоорганізація за час після видачі (продовження) ліцензії вже отримала не менше трьох попереджень; по-третє, якщо провайдер програмної послуги за час після сплати ним попереднього штрафу вже отримав не менше трьох попереджень) [382];

– Закон України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 73 передбачає у разі порушення банками або іншими особами, які можуть бути об'єктом перевірки Національного банку України, банківського, валютного законодавства, законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, нормативно-правових актів Національного банку України. Національний банк України адекватно вчиненому порушенню або рівню такої загрози має право застосувати накладення штрафів на:

- банк відповідно до положень, затверджених Правлінням Національного банку України, але у розмірі не більш як 1 відсоток суми зареєстрованого статутного капіталу;

- банк за невиконання вимог куратора банку у розмірі від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- власників істотної участі у банку за невиконання прийнятих на себе зобов'язань про надання необхідної фінансової допомоги банку в рамках вжиття заходів з метою приведення діяльності проблемного банку у відповідність із вимогами законодавства у розмірі від п'яти тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- особу, яка набула або збільшила істотну участь у банку з порушенням вимог ст. 34 Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо порядку набуття або збільшення істотної участі у банку в розмірі до 10 відсотків: номінальної вартості придбаних акцій (паїв) банку, якщо особа набула або збільшила пряму істотну участь у банку; номінальної вартості акцій (паїв), які належать акціонеру (учаснику) банку, через якого особа набула або збільшила істотну участь у банку, якщо особа набула або

збільшила опосередковану істотну участь у банку) [356].

Наступними є адміністративні стягнення, які належать до універсальних, тобто можуть накладатися залежно від ситуації і як основне, і як додаткове: оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, і конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення.

Оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає у примусовому вилученні предмета за рішенням суду з наступною реалізацією, а потім з передачею уторгованої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат на реалізацію вилученого предмета. Порядок застосування оплатного вилучення і види предметів, які підлягають вилученню, встановлюються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України.

Т.В. Адерейко розглядає оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, як специфічний вид грошово-матеріальних стягнень, накладених за вчинення адміністративних проступків із використанням спеціальних предметів, приладів, або безпосереднім об'єктом яких є заборонений предмет [5].

Узагальнення нормативно-правових актів та наукової літератури з питань адміністративних стягнень [5; 484] дозволяє визначити такі ознаки, що характеризують оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, як адміністративне стягнення:

1. оплатне вилучення може накладатися як основне, так і додаткове адміністративне стягнення;
2. делінквентом є фізична особа;

3. оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, має специфічну процедуру застосування;

4. форма оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, – специфічний вид матеріальних стягнень;

5. додатковою метою стягнення є позбавлення порушника права володіння предметом, який ним використовувався незаконно або з порушенням загальнообов'язкових правил, власне за допомогою якого вчиняється правопорушення. Тобто оплатне вилучення предмета є заходом відповідальності, застосування якого позбавить особу можливості вчинити конкретні правопорушення, оскільки відсутнім буде механізм вчинення порушення, умови протиправної поведінки. Так, вилучення транспортного засобу не дозволить колишньому водієві грубо чи систематично порушувати правила використання транспортних засобів, оплатне вилучення вогнепальної зброї припинить вчинення проступків, пов'язаних із порушенням порядку її зберігання, тощо.

Другим універсальним адміністративним стягненням є конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення. Сутність його полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду.

Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами України [38, с. 106].

Узагальнення нормативно-правових актів і наукової літератури з

питань адміністративних стягнень [484] дозволяє визначити ознаки, що характеризують конфіскацію як вид адміністративного стягнення:

- накладається як основне і як додаткове адміністративне стягнення;
- передбачає позбавлення права володіння, користування та розпорядження майном (грошима), яке належало делінквенту на праві приватної власності;
- накладається виключно у судовому порядку.

Проаналізувавши наукову літературу, ми підтримуємо точку зору про необхідність розширення дії цього адміністративного стягнення на правопорушення, передбачені Главою 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення у галузі фінансів та підприємницької діяльності». Адже більшість норм вказаної Глави як санкції за вчинення правопорушення передбачає застосування штрафів, у той час як доходи, отримані внаслідок відповідних правопорушень (порушення правил торгівлі – ст. 155 КУпАП, порушення порядку проведення розрахунків – ст. 155-1 КУпАП, обман покупця чи замовника – ст. 155-2 КУпАП, недобросовісна конкуренція – ст. 164-2 КУпАП та інші) можуть суттєво перевищувати розміри стягнень. Це змінить ситуацію щодо безвідповідальності делінквентів і буде належно виконувати функцію загальної та індивідуальної превенції.

Аналіз змісту окремих статей КУпАП дозволяє зробити висновок, що конфіскації може підлягати майно, що не належить і не могло належати делінквенту на праві приватної власності. Так, ст. 51-2 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності, що тягне за собою накладення, крім штрафу, також обов'язкової конфіскації незаконно виготовленої продукції, обладнання і матеріалів, які призначені для її виготовлення. Отже, конфісковані можуть бути і ті предмети та речовини, які об'єктивно не можуть належати делінквенту, проте й інші особи свого права власності на них не заявляють. У такому випадку доречною є пропозиція Д.М. Лук'янця щодо запровадження терміна «безкомпенсаційне вилучення», під яким варто

розуміти вилучення речі, в тому числі грошей або валютних цінностей, з подальшим знищенням, утилізацією або зверненням у власність держави відповідно до чинного законодавства без надання особі, в якій ці речі, предмети було вилучено, компенсації у будь-якій формі [257, с. 201].

Цікавою є позиція і В.К. Колпакова, який акцентує увагу, що конфіскація як вид адміністративного стягнення не є компенсаційним заходом. Відшкодування майнового збитку, заподіяного правопорушенням, не є метою стягнення; не пов'язана конфіскація і із задоволенням будь-яких державних чи громадських інтересів. Її мета полягає у примусі особи до виконання покладених на неї обов'язків [197, с. 102].

Важливим питанням, що потребує вирішення, є визначення переліку предметів, які не підлягають конфіскації. У ч. 3 ст. 29 КУпАП зазначено, що такий перелік встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення та законами України. У межах ч. 2 ст. 29 КУпАП вказано, що не може бути застосовано конфіскацію вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Інший перелік предметів, що заборонений для конфіскації, у КУпАП відсутній.

Що стосується позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину, та права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, то воно застосовується на визначений у законодавстві строк за грубе або систематичне порушення порядку користування зазначеними правами. Узагальнення нормативно-правових актів і наукової літератури з питань адміністративних стягнень [144] дозволяє визначити ознаки, що характеризують позбавлення спеціального права та права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як вид адміністративного стягнення:

– накладається як основне або додаткове (позбавлення права керування транспортними засобами, права полювання) або лише як додаткове адміністративне стягнення (позбавлення права обіймати певні



посади або займатися певною діяльністю);

- полягає у позбавленні спеціального права, наданого даному громадянину: права керування транспортними засобами, права полювання; права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

- має строковий характер: 1) за грубе або повторне порушення порядку користування правом керування транспортними засобами, права полювання – на строк до трьох років; 2) за систематичне порушення порядку користування правом керування транспортними засобами, права полювання – на строк до десяти років; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – на строк від шести місяців до одного року;

- обмеження щодо застосування до делінквента: 1) до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю; 2) до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування;

- нормативне забезпечення: КУпАП (ст. 30);

- накладається виключно у судовому порядку.

Підкреслимо, що права керування засобами транспорту осіб, які користуються цими засобами в зв'язку з інвалідністю, може бути позбавлено у таких випадках:

- керування в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння;
- під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції;

- невиконання вимоги поліцейського про зупинку транспортного засобу;

- залишення та порушення вимог встановлених правил місця дорожньо-транспортної пригоди, учасниками якої вони є;

- ухилення від огляду на наявність алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або щодо перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції [181].

Підсумовуючи наведений матеріал про адміністративні стягнення у вигляді позбавлення спеціального права, наданого громадянину, слід

зауважити, що його правове регулювання потребує вдосконалення. Зокрема, доцільно: 1) виключити норму стосовно неможливості позбавлення права полювання осіб, для яких полювання є основним джерелом існування у зв'язку з втратою актуальності; 2) розширити коло видів прав, наданих громадянинові, яких він може бути позбавлений в адміністративному порядку за вчинення адміністративного правопорушення: права на експлуатацію радіоелектронних засобів та високочастотних приладів; права займати певні посади або певною діяльністю, в тому числі і позбавлення ліцензії на здійснення певного виду господарської діяльності [144].

Наступним видом адміністративних стягнень є громадські роботи, суть яких полягає у виконанні делінквентом у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначають органи місцевого самоврядування.

Узагальнення законодавчої бази та наукової літератури дозволяє визначити ознаки, що характеризують громадські роботи:

- основою правового регулювання є Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 30-1), наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5 «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт»;

- накладається як основне адміністративне стягнення;

- додатковою метою є: по-перше, здійснення морально-виховного впливу на делінквента через залучення його до суспільно корисної праці; по-друге, загальна превенція (візуально сприймається суспільством виконання суспільно корисних робіт);

- форма – суспільно корисна праця (не прив'язана до місця роботи);

- строк на який призначаються – від двадцяти до шістдесяти годин.

Часове обмеження не більше як чотири години за добу;

- виконують функцію невідворотності покарання, оскільки відповідальність делінквента не прив'язана до місця праці, заробітку;

- призначається судом;
- обмеження стосуються певних категорій осіб, а саме не накладається даний вид стягнень на: осіб, визнаних інвалідами першої або другої групи, вагітних жінок, жінок, старше 55 років, та чоловіків, старше 60 років.

Запровадити в Україні новий вид стягнення – громадські роботи, дозволило використання зарубіжного досвіду, адже такі роботи сьогодні набули поширення у всьому світі. Практика їх застосування у Великій Британії, Швеції, Франції, Іспанії, США та багатьох інших країнах засвідчила велике профілактичне значення цього заходу і його високу ефективність [405].

З метою вдосконалення громадських робіт як виду адміністративних стягнень важливо: по-перше, розробити перелік суспільно-корисних робіт; по-друге, цей перелік не повинен включати працю, яка потребує володіння спеціальними знаннями, навичками; по-третє, вони не повинні принижувати честі і гідності делінквента; по-п'яте, містити такі роботи, які б могли задовольняти потреби делінквента. Наприклад, догляд за хворими людьми чи людьми похилого віку не всі особи-порушники можуть виконати якісно і корисно для тих осіб, яким вони повинні допомогти [504].

Цілком підтримуючи наведені пропозиції, вважаємо за доцільне включити до переліку суспільно корисних робіт роботи у сфері забезпечення потреб комунальних служб у некваліфікованих працівниках, допомогу територіальній громаді у благоустрої, прибиранні населених пунктів. На законодавчому рівні важливо розширити кількість складів адміністративних проступків, за які можна накладати адміністративні стягнення у вигляді громадських робіт. Ми вважаємо, що зазначені заходи дисциплінували б делінквентів, гарантували б невідворотність покарання, сприяли б зміцненню законності і дисципліни у державі. Але, поряд з цим, задля підвищення ефективності громадських робіт важливо приділити більше уваги механізму їх застосування та контролю за їх виконанням, акцентуючи увагу, що

громадські роботи повинні допомагати у підвищенні правосвідомості та правової культури, поваги до громадських цінностей та прав і свобод людини.

Виправні роботи є різновидом основних адміністративних стягнень, що накладаються на строк до двох місяців з відбуванням їх за місцем постійної роботи делінквента, і з відрахуванням до двадцяти процентів заробітку в дохід держави. Виправні роботи призначаються судом (суддею).

За останні роки значно розширився перелік складів адміністративних проступків, за які застосовуються адміністративні стягнення у вигляді виправних робіт. Це – ст.ст. 51, 51-1, 173, 173-1, 173-2, 178, 185, 185-1, 185-7, 185-9, 185-10, 204-1 КУпАП [144, с. 136].

Узагальнення законодавчої бази та наукової літератури з питань адміністративних стягнень [420] дозволяє визначити такі ознаки, що характеризують виправні роботи:

- нормативно-правовими джерелами є Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 30-1), наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5 «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт»;

- накладається як основне адміністративне стягнення;
- форма – суспільно корисна праця за місцем роботи з відрахуванням до 20 % заробітку у дохід держави;

- строк, на який призначаються, – до двох місяців;

- призначається судом;

- контроль за виконанням постанов про застосування виправних робіт покладається на кримінально-виконавчу інспекцію, а проведення індивідуально-профілактичної роботи за місцем проживання правопорушника – на Національну поліцію.

У період відбування виправних робіт забороняється надання чергової відпустки, не допускається звільнення з роботи за власним бажанням, крім

окремих випадків (перехід на роботу з кращими умовами праці, на роботу за фахом тощо) [144, с. 136].

Суспільно корисні роботи – це різновид основних адміністративних стягнень, сутність яких полягає у виконанні делінквентом оплачуваних робіт, вид яких та перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування.

Узагальнення законодавчої бази та наукової літератури з питань адміністративних стягнень [408; 504; 35] дозволяє визначити ознаки, що характеризують суспільно корисні роботи:

- нормативно-правове регулювання здійснюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 31-1), наказом Міністерства юстиції України від 19.03.2013 р. № 474/5 «Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт»;

- накладається як основне адміністративне стягнення;
- форма – суспільно корисна праця;
- строк, на який призначаються, – від ста двадцяти до трьохсот шістдесяти годин і виконуються не більше восьми годин, а неповнолітніми – не більше двох годин на день;

- призначається судом;
- обмеження стосуються вікового стану делінквента, а саме – не накладається даний вид стягнень на: осіб, визнаних інвалідами першої або другої групи, вагітних жінок, жінок, старше 55 років, та чоловіків, старше 60 років.

Адміністративний арешт – це основний найсуворіший вид адміністративного стягнення, який устанавлюється і застосовується лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Узагальнення законодавчої бази та наукової літератури з питань адміністративних стягнень [409] дозволяє визначити ознаки, що

характеризують адміністративний арешт:

- нормативно-правове регулювання здійснюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 32);

- форма – обмеження волі;

- строк, на який призначається, – до п'ятнадцяти діб;

- застосовується з урахуванням двох факторів: особи делінквента та обставин справи. Прикладами статей КУпАП, що містять стягнення у вигляді адміністративного арешту, є: ст. 173 «Дрібне хуліганство», ст. 178 «Розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п'яному вигляді», ст. 185 «Злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця», ст. 185-1 «Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій» та ін.;

- призначається судом;

- обмеження стосуються делінквента: вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, осіб, які не досягли вісімнадцяти років, інвалідів першої і другої груп.

Арешт з утриманням на гауптвахті – це вид адміністративних стягнень, що накладається на військовослужбовців на строк до десяти діб. Його відмінностями від звичайного адміністративного арешту є строк – до десяти діб, а також суб'єкт – військовослужбовці, за винятком військовослужбовців-жінок.

Адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства – це основний вид адміністративних стягнень, який застосовується за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства характеризують такі ознаки:

- нормативно-правове регулювання передбачено Кодексом України про адміністративні правопорушення, Законом України «Про правовий

статус іноземців та осіб без громадянства» [378];

- форма – видворення за межі України та заборона в'їзду на територію України протягом п'яти років;
- призначається судом;
- правообмеження стосуються випадків, коли іноземця чи особу без громадянства не можуть видворити за межі України: по-перше, де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань; по-друге, де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання; по-третє, де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя; по-четверте, де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Отже, розглянувши наведений матеріал, слід зазначити, що система адміністративних стягнень, передбачена чинним законодавством України, потребує вдосконалення. При цьому необхідно пам'ятати застереження Ш. Монтеск'є, що важливо аналізувати причини будь-якої розбещеності, і тоді можна побачити, що вона настає від безкарності злочинів, а не від слабкості покарань [82, с. 233].

### **3.3. Співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій**

Ефективна реалізація адміністративної відповідальності можлива лише за умов стабільно діючого адміністративно-деліктного законодавства, яке є її

основою. Відтак відбувається переосмислення сутності адміністративних стягнень, питань їх взаємного зв'язку. Особливої значущості набуває питання визначення ознак та співвідношення адміністративних стягнень з майновими, адміністративно-господарськими, фінансово-правовими, дисциплінарними та кримінальними санкціями. Проведення такого аналізу дозволить нам зрозуміти головні принципи побудови адміністративно-деліктного права і сформулювати ефективну систему адміністративної відповідальності з необхідним переліком адміністративних стягнень.

Раніше уже зазначалося, що у розумінні сутності адміністративної відповідальності найбільш поширеним та обґрунтованим є санкційний підхід, який полягає у тому, що зміст адміністративної відповідальності зводиться до юридичного обов'язку особи відчувати обмеження за порушення правил, що охороняються нормами адміністративно-деліктного права, тобто до застосування адміністративно-правових санкцій, якими є адміністративні стягнення.

Логічно розпочати дослідження співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій з понятійного апарату не тільки з теоретичною метою – виключення розбіжностей у тлумаченні ключових термінів, але і з практичною – поліпшення адміністративних стягнень, що покращить правозастосування та результативність адміністративно-деліктного права.

У науковій літературі має місце узагальнене розуміння поняття санкція (від лат. *sanctio* – непорушна постанова; найсуворіший припис) як багатозначного терміна, який тлумачиться залежно від специфіки використання у тексті: 1) як затвердження чого-небудь вищою інстанцією; визнання законності чогось; 2) у юридичній лексиці має чотири основних значення: а) заходи, що застосовуються до правопорушника і тягнуть для нього певні несприятливі наслідки; б) структурна частина загальної норми права, яка вказує на можливі заходи впливу на порушника даної норми; в) термін «санкція» використовується в процесуальній сфері для визначення



згоди компетентного державного органу на вчинення тих чи інших юридично значущих дій, наприклад, санкція судді на обшук [293, с. 69].

Теоретики права пов'язують санкцію також із небажаними наслідками матеріального, фізичного, психічного та іншого характеру, що настають для особи, яка порушила диспозицію норми [81, с. 116].

Отже, санкція – це важливе правове поняття, що має різні значення, але стосовно адміністративно-правової санкції, то тут думки науковців незначно різняться.

Досить вдалим є розуміння адміністративно-правової санкції як передбаченої законом міри реакції уповноваженого суб'єкта, яка спрямована на усунення причин та наслідків протиправного діяння, вчиненого суб'єктом – адресатом правової норми, і полягає в усуненні наслідків протиправного діяння, його припиненні або покаранні правопорушника та застосовується в адміністративному порядку. Хоча функції адміністративно-правових санкцій, які називає автор [457, с. 19-20], викликають дискусію, зокрема компенсаційна (різні заходи, які усувають наслідки делікту). Адміністративна відповідальність компенсаційну функцію не виконує, і далі ми зосередимо на цьому питанні увагу. Те саме стосується функції припинення (заходи адміністративного припинення), яка також невластива адміністративним стягненням.

У науковій літературі до ознак адміністративних стягнень відносять такі.

По-перше, вони є проявом реакції суб'єкта адміністративної юрисдикції на вчинений адміністративний делікт. Правопорушення є необхідною підставою застосування стягнень.

По-друге, застосування адміністративних стягнень є проявом реалізації владних повноважень суб'єкта, що є підтвердженням адміністративно-правової природи таких санкцій.

По-третє, мета застосування адміністративних стягнень полягає у відновленні порушеного протиправним діянням правопорядку.

По-четверте, адміністративно-правові стягнення виконують різноманітні функції: 1) покарання порушника, тобто здійснення морального впливу на психіку особи, демонстрація громадського осуду даної поведінки делінквента; 2) припинення протиправної поведінки; 3) відновлення попереднього правомірного стану; 4) виховання делінквента; 5) загальна превенція; 6) індивідуальна превенція [457, с. 22-23].

Для більш глибокого з'ясування сутності та особливостей адміністративних стягнень доцільно здійснити їх порівняльний аналіз з іншими юридичними санкціями, що дозволить встановити їх спільні риси, а також відмінності між ними.

Насамперед щодо співвідношення майнової відповідальності з адміністративними стягненнями, то слід зауважити, що заходи цивільно-правової відповідальності кардинально відрізняються від адміністративних стягнень таким: спеціальним предметом регулювання цивільного права; втілюються через майновий характер; характеризуються: рівністю сторін, відсутністю публічно-правового характеру, компенсаційною спрямованістю, відсутністю чіткої розгалуженої системи складів правопорушень та санкцій за їх вчинення [269, с. 53-56].

На законодавчому рівні закріплено такі види правопорушень:

1) спричинення договірної та позадоговірної шкоди, що найчастіше виражається у простроченні зобов'язань і формулюванні порушень при виконанні окремих видів зобов'язань та вчинення деяких інших порушень в сфері цивільно-правових відносин;

2) основною ознакою об'єктивної сторони цивільного правопорушення є наслідок – шкода, заподіяна фізичній чи юридичній особі. Розмір заподіяної шкоди визначає розмір цивільної відповідальності;

3) за адміністративне правопорушення, в результаті якого була заподіяна шкода фізичній чи юридичній особі, делінквент може нести адміністративну відповідальність і цивільну – за шкоду, яку воно спричинило.

Певний зв'язок між майновою відповідальністю та адміністративними стягненнями можемо простежити, коли деякі адміністративні проступки порушують не тільки встановлений державою порядок діяльності у певних сферах, але й можуть завдавати шкоди фізичним та юридичним особам (наприклад, пошкодження таксофонів – ст. 148 КУпАП, обман покупця чи замовника – ст. 155-2 КУпАП, недобросовісна конкуренція – ст. 164-3 КУпАП, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб – ст. 183 КУпАП тощо), їхнім додатковим об'єктом можуть бути суспільні відносини, які є об'єктом цивільних правопорушень [250, с. 79].

Головна сутність цивільно-правової відповідальності полягає у відновленні становища потерпілого, яке було до порушення його права, що обумовлюється самою природою цивільно-правового регулювання відповідальності, основною функцією якої є компенсаційно-відновлювальна. Акцентуємо увагу, що цивільно-правова відповідальність загалом виконує гарантійно-забезпечувальну, компенсаційну, штрафну, виховну, інформаційну та контролюючу функції. При цьому В.І. Микитин зазначає, що спеціальними юридичними функціями є лише перші три, останні ж є соціальними функціями [269, с. 53-56].

Отже, із наведеного можна зробити висновок про принципово різну природу, сутність функції майнової відповідальності та адміністративних санкцій. Як влучно зазначає О.В. Кузьменко, публічний інтерес у публічному праві може порушуватись і це є порушенням юридичного обов'язку, який закріплений у конкретній нормі. У той же час у приватно-правових галузях ми стикаємось із порушенням суб'єктивного права [232, с. 251].

Таким чином, майнова відповідальність й адміністративні стягнення в інституті юридичної відповідальності виконують кожний свою функцію та займають кожне своє незмінне місце у системі юридичних санкцій. А у випадках накладення адміністративного стягнення та майнової відповідальності вони доповнюють одна одну, що забезпечує захист правопорядку і встановлення законності в суспільстві.

Іншим видом юридичних санкцій є адміністративно-господарські. Підкреслимо, що адміністративно-господарські санкції є одним із видів господарських санкцій, які можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування за порушення правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання [105].

Потреба у вивченні правової природи адміністративно-господарських санкцій зумовлена насамперед соціально-правовим значенням. Чітке обґрунтування віднесення цих санкцій до певного виду юридичної відповідальності дасть змогу визначити й особливості процесуального порядку їх накладення, що, у свою чергу, запобігатиме судовій тяганині та забезпечить захист прав громадян на здійснення підприємницької діяльності [403, с. 37].

Поняття адміністративно-господарських санкцій знайшло своє закріплення у законодавстві, а також визначено на доктринальному рівні.

Зокрема, відповідно до ст. 238 ГК України, адміністративно-господарські санкції – це встановлені законами України заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення у сфері господарської діяльності суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Цікавими є позиції науковців щодо розуміння сутності адміністративно-господарських санкцій. Наприклад, Н. Шевченко під адміністративно-господарськими санкціями розуміє передбачені законом засоби, міри примусового впливу на суб'єкта господарювання, що підлягають застосуванню уповноваженими органами державної влади та місцевого самоврядування, спрямовані на припинення суб'єктом господарювання правопорушення, ліквідацію його наслідків [479, с. 60].

В. Богун дещо вужче розуміє адміністративно-господарські санкції, а саме як вилучення в дохід бюджету виручки, необґрунтовано одержаної суб'єктом господарювання внаслідок порушення останнім діючого порядку

встановлення цін і тарифів [59, с. 80].

Згідно зі ст. 239 ГК України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до своїх повноважень та у порядку, встановленому законом, можуть застосовувати до суб'єктів господарювання такі адміністративно-господарські санкції:

- вилучення прибутку (доходу);
- адміністративно-господарський штраф;
- стягнення зборів (обов'язкових платежів);
- застосування антидемпінгових заходів;
- припинення експортно-імпортних операцій;
- застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом;
- зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності;
- анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності;
- обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання;
- ліквідація суб'єкта господарювання.

Для більш докладного з'ясування сутності адміністративно-господарських санкцій зупинимося на їх законодавчому тлумаченні.

Безоплатне вилучення прибутку (доходу) – це різновид адміністративно-господарської санкції, що передбачає вилучення прибутку (доходу), який одержаний суб'єктом господарювання внаслідок порушення встановлених законодавством правил здійснення господарської діяльності, а також суми прихованого (заниженого) прибутку (доходу) чи суми податку, несплаченого за прихований об'єкт оподаткування в дохід відповідного бюджету в порядку, встановленому законом.

Особливість застосування цього виду санкції полягає у тому, що на суб'єкта господарювання додатково може бути накладений і штраф, розмір якого обмежується величиною не більше двократного розміру вилученої

суми, а у випадку повторного вчинення протягом року розмір штрафу збільшується до трикратного розміру вилученої суми.

Наступним видом стягнення є адміністративно-господарський штраф – це грошова сума, що сплачується суб'єктом господарювання до відповідного бюджету у разі порушення ним встановлених правил здійснення господарської діяльності.

Ще однією санкцією є застосування антидемпінгових заходів – це різновид адміністративно-господарської санкції, що застосовується до суб'єктів господарювання у випадках ведення ними зовнішньоекономічної діяльності, пов'язаної з одержанням незаконної переваги на ринку України (здійснення демпінгового імпорту, субсидованого імпорту, а також інших дій, які визначаються законом як недобросовісна конкуренція), що завдало шкоди економіці України або спричинило загрозу виникнення такої шкоди.

Постановляти окремі рішення щодо застосування антидемпінгових заходів є компетенцією: центрального органу виконавчої влади з питань економічної політики (проводить антидемпінгові розслідування), Антимонопольного комітету України (контролює дотримання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності законодавства про захист економічної конкуренції) та Міжвідомчої комісії з міжнародної торгівлі (порушує питання про проведення антидемпінгових розслідувань і приймає рішення щодо їх проведення). За результатами антидемпінгового розслідування постановляють рішення про застосування антидемпінгових заходів, яке можна оскаржити в судовому порядку протягом місяця від дня їх застосування.

Отже, зазначені заходи застосовують у випадку здійснення демпінгового імпорту, тобто недобросовісної конкуренції, що загрожує економічній безпеці держави. Саме по собі здійснення суб'єктами господарювання демпінгового імпорту є господарською діяльністю. Акцентуємо увагу, що відносини, які виникають у процесі застосування антидемпінгових заходів, не належать до сфери господарювання, оскільки

діяльність органів влади, пов'язана із застосуванням цих заходів, є владною, розпорядчою, організуючою, а не господарською; самі ж заходи реалізують з метою захисту економічних інтересів держави від недобросовісної конкуренції [403].

Припинення експортно-імпортних операцій – це різновид адміністративно-господарської санкції, що застосовується до суб'єктів господарювання у випадках недобросовісної конкуренції, розміщення валютних цінностей з порушенням встановленого законодавством порядку на рахунках та вкладах за межами України, а також в інших випадках, якщо дії учасників зовнішньоекономічної діяльності завдають шкоди економіці України [495, с. 234].

Важливою санкцією є застосування індивідуального режиму ліцензування – це різновид адміністративно-господарської санкції, що застосовується до суб'єктів господарювання за порушення правил здійснення зовнішньоекономічної діяльності щодо антимонопольних заходів, заборони недобросовісної конкуренції та інших правил, якими встановлюються певні обмеження чи заборони у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності [495, с. 236].

Обмеження та зупинення діяльності суб'єкта господарювання – це різновид адміністративно-господарської санкції, що застосовується до суб'єктів господарювання Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, а також іншими уповноваженими органами у випадках здійснення господарської діяльності з порушенням екологічних вимог [495, с. 239].

Адміністративне зупинення діяльності суб'єкта господарювання застосовується у випадках:

- загрози життю і здоров'ю людей;
- виникнення епідемій, епізоотій;
- зараження підкарантинних об'єктів карантинними об'єктами;
- настання радіаційної аварії чи техногенної катастрофи;

- завдання суттєвої шкоди стану чи якості оточуючого середовища;
- вчинення адміністративного делікту у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, фінансування тероризму, та в інших випадках, передбачених законом.

Призначається цей вид санкцій суддею на строк до дев'яноста діб.

Ліквідація суб'єкта господарювання – це різновид адміністративно-господарської санкції, що застосовується судом шляхом внесення запису до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців до суб'єктів господарювання у випадках, передбачених законом.

У науковій літературі досі залишається невирішеною проблема щодо віднесення адміністративно-господарських санкцій до господарської відповідальності чи до адміністративної.

Наприклад, Н.В. Кузнецова стверджує, що відсутність у законодавстві чіткого визначення поняття адміністративної відповідальності юридичних осіб зумовлено його інертністю та відставанням від розвитку суспільних відносин. Хоча можливість застосування до юридичних осіб стягнень, які, по суті, є заходами адміністративної відповідальності, вже частково віднайшла своє закріплення у законодавчих нормах. Саме такими заходами є норми Господарського кодексу України, де законодавець, поряд із відшкодуванням збитків у сфері господарювання, штрафними та оперативно-господарськими санкціями, встановив адміністративно-господарські санкції (ст.ст. 238-250) [231].

Інші автори також доходять висновку, що: по-перше, адміністративно-господарські санкції є заходами адміністративної відповідальності. Їх застосування має певні особливості, що відрізняються від особливостей застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників – фізичних осіб. По-друге, підставою притягнення до адміністративної відповідальності суб'єкта господарювання не може бути вчинення правопорушення з «виділеним суб'єктом». По-третє, правова природа адміністративно-господарських санкцій зумовлює необхідність визначення



окремого процесуального порядку їх застосування [403]. Проте зазначимо, що віднесення адміністративно-господарських санкцій до заходів адміністративної відповідальності є дискусійним питанням, що потребує додаткового дослідження.

І.С. Войтенко, досліджуючи сутність та ознаки адміністративно-господарських санкцій, робить висновок, що адміністративно-господарські санкції за своїми матеріальними і процесуальними властивостями мають спільні риси з адміністративною відповідальністю, що є підставою для визначення наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб за законодавством України [80].

Викладене дозволяє виокремити основні ознаки, які характеризують адміністративно-господарські санкції, а саме:

- делінквентом є суб'єкт господарювання;
- за змістом вони є заходами організаційно-правового або майнового характеру;
- їх метою є припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідація його наслідків;
- застосовуються вони уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування;
- підставою їх застосування є порушення встановлених правил здійснення господарської діяльності;
- спеціальні строки їх застосування: протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше як через один рік з дня порушення. Законодавством можуть передбачатися й інші строки;
- наявність гарантій прав суб'єктів господарювання, що полягає у праві оскарження до суду рішення будь-якого органу державної влади або органу місцевого самоврядування щодо застосування цих санкцій, а також у праві на відшкодування збитків, завданих у зв'язку з неправомірним їх застосуванням.

Поряд із специфічними ознаками адміністративно-господарських

санкцій, необхідно визначити і спільні риси адміністративно-господарських санкцій з адміністративними стягненнями, які виявляються у такому:

- мають публічний характер;
- їх стягнення здійснюються не на користь іншої сторони, а до державного бюджету чи до бюджетів органів місцевого самоврядування;
- під час застосування санкцій використовуються владні й адміністративно-розпорядчі функції відповідних державних органів;
- перелік санкцій має невичерпний характер;
- порядок застосування санкцій – здебільшого адміністративний (за рішенням органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до компетенції яких входить контроль за дотриманням відповідних актів законодавства у сфері господарювання), а в ряді випадків – судовий;
- застосовують у примусовому, обов'язковому порядку;
- спільні функції, які виконують санкції, а саме функція загальної та спеціальної превенції, стимулююча функція.

Отже, на підставі проведеного аналізу можна зазначити, що адміністративно-господарські санкції є симбіозом заходів господарсько-правової відповідальності з адміністративною відповідальністю юридичних осіб. Це дозволяє у сучасних умовах вирішувати проблему законодавчого закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб зі справедливими, сучасними адміністративно-господарськими санкціями, які покликані виконувати правоохоронні функції. Акцентуємо увагу, що адміністративно-господарські санкції, як і адміністративні стягнення, не мають компенсаційного характеру, не відновлюють початкового майнового стану, їх стягнення здійснюється не на користь іншої сторони або особи господарсько-правових відносин, а зараховуються, як і адміністративні штрафи, повністю або частково до державного бюджету і частково – до цільових позабюджетних фондів.

Але відносити адміністративно-господарські санкції до заходів адміністративної відповідальності все ж не можна, оскільки їх мета

принципово різна. Адміністративно-господарські санкції мають припинювально-відновлювальну мету, тобто припинення правопорушення суб'єктом господарювання та ліквідацію наслідків делікту. Адміністративні ж стягнення мають на меті виховання, запобігання, покарання.

Щодо співвідношення фінансово-правових санкцій з адміністративними стягненнями підкреслимо, що основним дискусійним питанням залишається віднесення фінансово-правових санкцій до різновиду адміністративних стягнень.

Наведемо тези, якими обґрунтовують віднесення фінансово-правових санкцій до адміністративних стягнень:

- фінансово-правові санкції мають адміністративну природу, тобто санкція носить фінансово-правовий характер, а відповідальність за вчинення делікту є адміністративною;

- фінансово-правові санкції за своїми рисами, особливостями близькі до заходів адміністративної відповідальності, тим самим можна визначити їх як вид адміністративно-примусових заходів [285, с. 86];

- фінансово-правова відповідальність у сфері оподаткування є адміністративною відповідальністю, оскільки податкові правопорушення повною мірою містять ознаки адміністративних правопорушень [134, с. 180].

У той же час висловлюються заперечення щодо ототожнення фінансово-правових санкцій із адміністративними стягненнями:

- М.В. Занфіров стверджує, що фінансово-правові санкції – це заходи фінансово-правової відповідальності, які застосовуються уповноваженими на те органами державної влади до фізичних та юридичних осіб за порушення фінансового законодавства, полягають у застосуванні до правопорушника додаткових обтяжень майнового характеру з метою приведення його поведінки у відповідність з вимогами, що містяться в законі [152];

- І.П. Устинова під фінансово-правовими санкціями розуміє обов'язкові структурні елементи норми фінансового права, що мають майновий характер, забезпечені примусовою силою держави, застосовуються

в спеціальному процесуальному порядку уповноваженими на це державними органами та їх посадовими особами у випадку винного невиконання або неналежного виконання (тобто у випадку скоєння фінансового правопорушення) суб'єктом фінансової діяльності – фізичної чи юридичної особи – вимог законодавства про акумуляцію, розподіл, використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів з метою відшкодування недоотриманих бюджетом і позабюджетними фондами грошових коштів, а також покарання порушників [458, с. 134].

Варто звернути увагу на спільні ознаки, характерні і для фінансово-правових санкцій, і для адміністративних стягнень:

- 1) належать до публічних галузей права;
- 2) нерівність сторін, тобто санкцію призначає суб'єкт публічного управління стосовно конкретного делінквента;
- 3) спрощена процедура накладення санкцій;
- 4) делінквентами можуть бути юридичні і фізичні особи;
- 5) наявність примусу.

Поряд із спільними ознаками, важливо докладніше зупинитися на індивідуальних ознаках, які характеризують лише фінансово-правові санкції, а саме:

- 1) мають місце, коли делінквент порушив фінансово-правові відносини у сфері акумуляції, розподілу, використання централізованих і децентралізованих фондів грошових коштів;
- 2) метою фінансово-правових санкцій є правовідновлення та правозобов'язання;
- 3) мають майнову природу, тому делікти завжди завдають певної шкоди державі і всьому суспільству в цілому. Відновлення порушеної сфери здійснюється за допомогою спеціальних фінансово-правових санкцій. Через майновий характер фінансових правовідносини у конструкції фінансової відповідальності переважають санкції, пов'язані з позбавленнями господарюючого суб'єкта майнового характеру [161, с. 69];

4) обсяг грошових сум, що покладаються на делінквента. Фінансова санкція може виражатися в конкретній сумі неправомірно одержаного доходу, в повному розмірі прихованого податку, частині прихованого обов'язкового платежу тощо, тобто розмір цієї суми у встановлених законом випадках попередньо не визначений;

5) притягнення до фінансово-правової відповідальності не виключає одночасного притягнення до інших видів юридичної відповідальності.

Таким чином, з наведеного можна зробити висновок, що фінансово-правова санкція є самостійним видом юридичних санкцій, які зазвичай мають спільні риси з адміністративними стягненнями, але їх не можна ототожнювати, оскільки метою фінансово-правових санкцій є правовідновлення та правозобов'язання, а метою адміністративних стягнень є покарання і виховання делінквента.

Необхідно також порівняти адміністративні стягнення з дисциплінарними. Частина 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» встановлює, що підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії або бездіяльності чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених цим Законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке може бути застосоване дисциплінарне стягнення [362].

О.С. Літошенко відзначає, що дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності полягає у порушенні встановлених службових обов'язків, трудової дисципліни і правил внутрішнього трудового розпорядку особами, що знаходяться на державній службі на підприємствах, в організаціях і установах або на роботі в громадських та інших організаціях. Для виникнення дисциплінарної відповідальності необхідна наявність, по-перше, трудових правовідносин, по-друге, відносин службового підпорядкування [250, с. 55].

Отже, підсумовуючи, можемо зазначити, що дисциплінарні стягнення накладаються на осіб, які вчинили дисциплінарний проступок. Дисциплінарні стягнення є правовими засобами, за допомогою яких забезпечується належне виконання своїх обов'язків суб'єктами службових (трудових) відносин.

Дисциплінарні стягнення є заходами впливу, що застосовуються до працівника за винне, протиправне невиконання або неналежне виконання покладених трудових обов'язків, які виявляються у негативних наслідках для працівника [281 'с. 26-28 ].

Характерними особливостями дисциплінарних стягнень є:

1. підставою накладення є дисциплінарний проступок;
2. обмежується межами внутрішньоуправлінських, трудових відносин;
3. тягне морально-психологічні, соціальні наслідки і накладає обмеження на делінквента;

4. делінквент відчуває стан дисциплінарної покараності;

5. у випадку повторного вчинення дисциплінарного проступку може накладатися більш суворе дисциплінарне стягнення, а саме: а) у разі вчинення в межах строку стану покараності нового дисциплінарного проступку до працівника може бути застосоване таке дисциплінарне стягнення як звільнення за п. 3 ст. 40 КЗпП України (п. 23 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами трудових спорів» [379]); б) протягом строку дії дисциплінарного стягнення заходи заохочення до працівника не застосовуються (ч. 3 ст. 151 КЗпП України [179]); в) інші несприятливі наслідки (так, відсутність дисциплінарних стягнень, строк дії яких не закінчився або які не було знято достроково, може бути передбачена локальними нормативно-правовими актами як умова преміювання працівників, надання їм інших додаткових благ тощо);

6. виконує функції: каральну, запобіжну, інформаційну, охоронну; загальної та індивідуальної превенції правопорушень; стимулюючу;

7. за один дисциплінарний проступок може бути накладено тільки одне дисциплінарне стягнення;

8. дисциплінарне стягнення може бути накладено протягом шести місяців з дня виявлення проступку, але не пізніше одного року з дня його вчинення;

9. види дисциплінарних стягнень у різних ненормативних актах визначаються неоднаково. Наприклад, до державних службовців застосовуються: зауваження; догана; попередження про неповну службу відповідність; звільнення з посади державної служби.

Зауваження як дисциплінарне стягнення є найбільш м'яким видом впливу, що може бути застосований до державного службовця. Сутність цього заходу полягає не в обмеженні прав і не в засудженні протиправної поведінки державного службовця. Зауваження покликане нагадати про його професійні обов'язки та статус, про неприпустимість порушення службової дисципліни. Підкреслимо, що про зауваження допустимо вести мову, коли державним службовцем вчинено незначний проступок, що не має практичних наслідків [217].

Отже, сутністю зауваження є нагадування роботодавцем працівникові про його трудові обов'язки та попередження про неприпустимість порушень трудової дисципліни [494].

Догана у літературі визнається універсальним стягненням, яке може застосовуватися за будь-яке дисциплінарне правопорушення. Догана є видом стягнення, дисциплінарним заходом особистого характеру, що полягає в негативній оцінці та засудженні поведінки працівника в трудовому колективі. Головна мета догани – своєрідний сигнал працівникові, що в нього є недоліки в роботі чи дисципліні, вимога подолати негативні риси, сформувати повагу до прийнятих в організації правил і попередити, що у разі повторення такої поведінки він буде повторно притягнутий до дисциплінарної відповідальності, що вже матиме для нього більш суворі негативні правові наслідки [131, с. 355; 453, с. 22].

Попередження про неповну службову відповідність – вид дисциплінарного стягнення, що застосовується за недостатній професіоналізм, застарілі методи у роботі, відсутність належної правової підготовки, які позначаються на якості прийнятих управлінських рішень, а також у випадках, коли службовець систематично не виконує свої обов'язки, тобто цей вид дисциплінарного стягнення пов'язаний з недоліками, усунення яких потребує певного часу, впродовж якого вони можуть зберігатися й бути причиною нових проступків [217, с. 162-167].

Звільнення як дисциплінарне стягнення застосовується за найбільш серйозні дисциплінарні проступки, зокрема систематичне невиконання посадових обов'язків тощо або у разі, якщо до державного службовця попередньо було застосовано такий вид стягнення як попередження про неповну службову відповідність, тобто менш суворе стягнення [217].

Звільнення як дисциплінарне стягнення – припинення трудових правовідносин із правопорушником з ініціативи роботодавця. При цьому таке звільнення характеризується найбільш несприятливим для делінквента правовим режимом (порівняно з іншими різновидами припинення трудових правовідносин), що виражається в такому: а) звільнення провадиться без попередження працівника; б) не виплачується вихідна допомога; в) у трудовій книжці працівника вказується причина звільнення з посиланням на конкретну норму законодавства про працю, якою передбачений відповідний дисциплінарний проступок. Таким чином, головним елементом звільнення як стягнення є одностороннє розірвання трудових правовідносин. Звільнення впливає передусім на правове становище працівника, припиняючи всі його права й обов'язки в індивідуальних трудових правовідносинах з конкретним роботодавцем.

Варто звернути увагу на делікти, які одночасно є дисциплінарними та адміністративними. У деяких випадках трудові й адміністративно-правові обов'язки посадових осіб, водіїв, працівників торгівлі збігаються, у зв'язку з чим тоді порушення, вчинене ними, виявляється одночасно дисциплінарним



та адміністративним проступком [250, с. 58-59]. Наприклад, окремі дії працівників транспорту, вчинені при виконанні ними службових обов'язків, розглядаються як адміністративні правопорушення (випуск на лінію транспортних засобів, технічний стан яких не відповідає встановленим вимогам) [24, с. 161-162].

Важливо акцентувати увагу на випадках, коли за адміністративні проступки можуть накладатися дисциплінарні стягнення. Ці випадки передбачені ст. 15 КУпАП для військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів.

Зазначимо, що військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень за загальним правилом несуть відповідальність за цими статутами, тобто дисциплінарну відповідальність. Така заміна одного виду юридичної відповідальності іншим називається ще субститутною відповідальністю. Винятки стосуються порушень низки правил, норм і стандартів, за які вони несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах, зокрема:

- порушення правил забезпечення безпеки дорожнього руху;
- порушення санітарних норм;
- порушення правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів;
- порушення митних правил;
- правопорушення, пов'язані з корупцією;
- порушення тиші в громадських місцях;
- неправомірне використання державного майна;
- незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації;
- невжиття заходів щодо окремої ухвали суду;
- ухилення від виконання законних вимог прокурора;
- порушення законодавства про державну таємницю;
- порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та

інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію [181].

За ці адміністративні проступки на військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, заборонено накладати адміністративні стягнення у вигляді громадських робіт, виправних робіт і адміністративного арешту, а на військовослужбовців строкової служби – також штрафу.

Отже, узагальнюючи наведене, слід зауважити, що дисциплінарні стягнення мають спільні риси з адміністративними. Законодавством передбачені випадки, коли за адміністративні проступки накладаються дисциплінарні стягнення для окремої категорії делінквентів, що означає певну спорідненість цих видів санкцій. Однак їх суттєві відмінності полягають у тому, що дисциплінарні стягнення завжди пов'язані з трудовою (службовою) діяльністю правопорушника. Накладення на особу дисциплінарного стягнення створює їй негативну трудову характеристику, може перешкоджати просуванню по службі, привести до серйозного правообмеження – звільнення. Дисциплінарні стягнення мають також відмінні від адміністративних: найменування, характер і ступінь впливу.

Завершити порівняльний аналіз адміністративних стягнень з іншими правовими санкціями логічно, порівнявши їх із кримінальними покараннями.

Кримінальний кодекс України у ст. 50 передбачив поняття покарання як заходу примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав та свобод засудженого. Покарання має на меті не тільки кару, а й виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами. Окремо законодавець зосередив увагу на тому, що покарання не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність [228].

Аналіз норм Кримінального кодексу України дозволяє сформулювати ознаки покарання:

1. підставою його застосування є злочин;
2. система покарань зафіксована в єдиному законі – Кримінальному кодексі України;
3. тягне судимість;
4. виконує функції: каральну, виховну, запобіжну, інформаційну, охоронну; загальної і індивідуальної превенції; стимулюючу;
5. за один злочин може бути призначено лише одне основне покарання, передбачене в санкції статті (санкції частини статті) особливої частини Кримінального кодексу України. До основного покарання може бути приєднане одне чи кілька додаткових покарань у випадках та порядку, передбачених Кримінальним кодексом України (ч. 4 ст. 52 ККУ);
6. покарання у виді арешту полягає в триманні засудженого в умовах ізоляції і встановлюється на строк від одного до шести місяців (ч. 1 ст. 60 ККУ).

Поряд із відмінними рисами, адміністративні стягнення і покарання мають і спільні:

1. в адміністративно-деліктному праві передбачено деякі стягнення, схожі з покараннями (штраф, конфіскація майна, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, виправні роботи, громадські роботи, арешт);
2. і адміністративні стягнення, і покарання можуть бути основними та додатковими. Проте між ними є кардинальна відмінність. Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення до основних і додаткових адміністративних стягнень відносить: оплатне вилучення, конфіскацію предметів та позбавлення права керування транспортними засобами. Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – накладається тільки як додаткове адміністративне стягнення (ч. 2, 3 ст. 52 КУпАП). А Кримінальний кодекс України у ч. 3 ст. 52 передбачає, що штраф та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю можуть застосовуватися як основні і як додаткові покарання;

3. функції, які виконують покарання і адміністративне стягнення, однакові;

4. об'єкти охорони в адміністративної і кримінальної відповідальності практично однакові (випуск у продаж нестандартної продукції (ст. 168 КУпАП) – випуск або реалізація недоброякісної продукції (ст. 227 КК України); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП) – хуліганство (ст. 296 КК України); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП) – опір представникові влади, працівникові правоохоронного органу, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві (ст. 342 КК України) тощо;

5. в окремих випадках кримінальне покарання призначається за злочини тільки після застосування до особи адміністративного стягнення. Наприклад, ст. 389-2 ККУ злісним ухиленням особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт визнає продовження ухилення від відбування суспільно корисних робіт особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності на підставі ст. 183-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Варто нагадати, що інститут адміністративної преюдиції раніше в кримінальному праві існував як загальне правило, в наш час її застосування доцільно розширити щодо деяких видів діянь (коли, наприклад, склад злочину становить систематичне або злісне порушення певних правил).

Особливістю адміністративної відповідальності інколи називають її генетичні зв'язки з кримінальною, а адміністративного проступку – зі злочином [197, с. 7]. Н.В. Гришина підкреслює, що покарання та адміністративні стягнення певною мірою схожі між собою за фактичною підставою накладення – наявністю у діях особи складу адміністративного порушення або складу злочину, основними ознаками цих складів, основними загальними ознаками протиправних діянь обох видів (протиправність,

караність та винність) [108].

У той же час вчена акцентує увагу на вагомих відмінностях між адміністративними стягненнями та покараннями, які полягають насамперед у меті одних та інших. Оскільки адміністративне стягнення визначається в законі як міра відповідальності, яка застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співіснування, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП). Адміністративне стягнення є заходом примусу, але у нормативному визначенні підкреслюється його запобіжно-виховний характер. Стосовно покарання, то на законодавчому рівні воно розглядається як кара, тобто захід примусу, що застосовується до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні її прав і свобод (п. 1 ст. 50 ККУ). виправлення засудженого, запобігання вчиненню нових злочинів ним та іншими особами є додатковими цілями. Види адміністративних стягнень та покарань закріплені відповідно у КпАП України (ст. 24) та КК України (ст. 51). Проте перелік адміністративних стягнень не має вичерпного характеру, іншими законодавчими актами можуть бути встановлені інші види стягнень (ст. 24 КУпАП), перелік же покарань є вичерпним (ст. 51 ККУ) [108].

Зазначимо, що система національних правових норм взагалі та їх складових елементів – санкцій, зокрема, є цілісним утворенням, а тому вони є взаємозалежними. Цей цілісний зв'язок простежується не тільки між санкціями однієї галузі права, він наявний і між суміжними. Особливе місце у цій правовій системі санкцій займають адміністративні стягнення, які мають спільні риси і взаємопов'язані як з майновою відповідальністю, так і з адміністративно-господарськими та фінансово-правовими санкціями, дисциплінарними стягненнями і кримінальними покараннями.

### **3.4. Загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення**

Кожне протиправне діяння має властиві йому суб'єктивні риси, а саме: причини, умови його вчинення та психологічний стан делінквента, і суб'єктивні мотиви: рівень його правової культури, зовнішні фактори (втрата роботи, потреба у грошах, грошові (майнові) зобов'язання та ін.). Всі ці тонкощі важливо враховувати при встановленні істини по справі, а відповідно і при накладенні адміністративного стягнення. Тому як на практиці, так і в теорії використовують узагальнюючий термін «загальні правила накладення адміністративних стягнень», під яким варто розуміти визначений на законодавчому рівні порядок призначення адміністративного стягнення делінквенту, якого дотримуються органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення по суті.

Накладення адміністративного стягнення є завершальним заходом (формою) серед інших заходів адміністративного примусу, оскільки воно матеріалізує правову оцінку, надану правопорушенню та особі правопорушника в процесі розгляду справи і винесення щодо неї відповідної постанови. У результаті застосування адміністративного стягнення винний суб'єкт зазнає обтяжливих матеріальних чи моральних наслідків [185].

Глава 4 КУпАП регулює порядок накладення адміністративних стягнень, де у ст. 33 передбачені загальні правила їх накладення. Вказані правила враховуються та застосовуються органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справу про адміністративне правопорушення по суті, тобто вони підлягають обов'язковому врахуванню при накладенні адміністративного стягнення. Варто зазначити, що існуючі правила накладення адміністративних стягнень забезпечують виконання принципу індивідуалізації відповідальності.

Індивідуалізація відповідальності є однією з базових категорій адміністративно-деліктного права. Відповідно до неї орган (посадова особа) чи суд, на основі оцінки ряду загальних критеріїв, зазначених у законі, накладає на особу, яка вчинила делікт, справедливу міру стягнення, спрямовану на досягнення мети покарання та виховання делінквента, а також сприяє досягненню інших цілей, поставлених перед адміністративним стягненням.

Під індивідуалізацією відповідальності розуміється сукупність передбачених у законі прийомів, під час використання яких у ході правозастосування враховуються особливості конкретного делікту та особи, яка його вчинила. Індивідуалізація відповідальності може мати вираження у таких способах: індивідуалізація відповідальності в межах санкції статті (частини статті) Особливої частини Розділу II КУпАП; у виборі між застосуванням адміністративної відповідальності і звільненням від адміністративної відповідальності. Необхідно підкреслити, що межі індивідуалізації відповідальності визначаються з урахуванням обраного способу такої індивідуалізації (відповідно межами, визначеними законом для такого виду відповідальності). Так, при індивідуалізації відповідальності способом індивідуалізації стягнення вона здійснюється: шляхом вибору виду стягнення з кількох альтернативних, передбачених законом за даний делікт; призначенням або непризначенням додаткових стягнень; визначенням конкретного розміру стягнення в межах максимуму і мінімуму кожного із видів стосовно визначених стягнень.

Отже, індивідуалізація відповідальності – це принцип інституту накладення адміністративного стягнення, відповідно до якого уповноважений орган (посадова особа), суд, на підставі оцінки ряду загальних критеріїв, зазначених у законі, накладає на делінквента справедливу міру відповідальності, спрямовану на досягнення мети покарання і виховання делінквента, а також сприяє досягненню спеціальних цілей, поставлених перед стягненням при визначенні індивідуальних

особливостей його накладення. Зокрема, серед таких можна назвати правила накладення стягнення при вчиненні кількох адміністративних правопорушень. При цьому встановлені правила (складання чи поглинання) роблять стягнення для делінквента індивідуальним, оскільки враховуються не тільки обставини, характерні для всіх випадків накладення стягнення, а й такі, що виникають у зв'язку із фактом неодноразового вчинення правопорушення, що, в свою чергу, значно впливає на правову оцінку діянь делінквента.

Адміністративні стягнення накладаються в межах, установлених нормативним актом, який передбачає відповідальність за вчинене правопорушення, у точній відповідності до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Правила накладення адміністративного стягнення такі:

- по-перше, за вчинений проступок накладається стягнення тільки того виду, який встановлено в санкції відповідної статті КУпАП;
- по-друге, стягнення накладається в точно визначених законодавством межах. Це означає, що існує заборона до застосування стягнення нижче нижньої межі, передбаченої санкцією відповідної статті, або, навпаки, перевищення максимальної межі;
- по-третє, додаткові стягнення накладаються лише у разі передбачення їх у законі;
- по-четверте, при накладенні адміністративного стягнення повинні бути дотримані вимоги щодо підвідомчості справ, строків давності, наявності складу проступку тощо [246].

З метою індивідуалізації відповідальності закон (ч. 2 ст. 33 КУпАП) вимагає від органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справу про адміністративне правопорушення, при накладенні стягнення враховувати ряд факторів: характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність [6, с. 36].



Про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок (наприклад, права і свободи громадян, охорона праці і здоров'я населення тощо), а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дії чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб, засоби вчинення правопорушення тощо) [6, с. 34].

Важливим аспектом, який підлягає з'ясуванню при вирішенні питання про накладення адміністративного стягнення, є установлення особи правопорушника. Зрозуміло, що вчинення правопорушення є наслідком таких обставин, як, наприклад, умови формування особистості, інтереси, погляди на життя та ін. Тому при призначенні стягнення беруться до уваги всі ці дані і тільки тоді, після глибокого аналізу, можна призначити більш прийнятний захід адміністративного впливу [246]. Особу порушника характеризують перш за все ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому тощо), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчання тощо [17, с. 170].

Із суб'єктом тісно пов'язана суб'єктивна сторона проступку, що визначає ступінь вини правопорушника і залежить від форми вини, з якою вчинено проступок, а також від мотиву і мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення можуть бути вчинені тільки умисно. У цих випадках для визначення ступеня вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок вчинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву [70, с. 78].

При застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права (наприклад, в разі застосування позбавлення права керування транспортним засобом щодо професійного

водія), виправних робіт має бути враховано майновий стан правопорушника. При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, а й всі інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців [6, с. 35].

При накладенні адміністративного стягнення важливе значення мають обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Врахування пом'якшуючих обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за дане діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Крім того, в таких випадках можливе звільнення порушника від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд громадської організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, надає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати більш суворе стягнення [6, с. 36].

Приблизний перелік обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративні проступки, встановлює ст. 34 КУпАП: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Законами України може бути передбачено й інші обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. Орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуючими і обставини, не зазначені в законі [181].

Наявність фактора щирого розкаяння винної особи має проявлятися у наданні допомоги суб'єктам, які уповноважені розглядати справу і

встановлювати істину. Щире розкаяння свідчить про намагання делінквента загладити вину і відповідно заслуговує на пом'якшення стягнення. Хоча Л.В. Шестак акцентує увагу на тому, що щире розкаяння є оцінним поняттям і суб'єкту правозастосування може бути важко визначити наявність чи відсутність щирого розкаяння порушника, а отже, і застосувати цю обставину як таку, що пом'якшує адміністративну відповідальність [482].

Щире розкаяння винуватого означає негативну оцінку особою факту правопорушення та спричиненої ним шкоди. Наявність цього фактора говорить про серйозний морально-етичний потенціал, що пробуджує у правопорушника визнання своїх дій неправомірними й аморальними. Застосування цієї обставини може мати місце лише в тому випадку, коли поведінка порушника свідчить про його бажання виправитися та ліквідувати шкідливі наслідки протиправної поведінки. Крім того, таке розкаяння має відбутися після вчинення адміністративного правопорушення, але до винесення рішення по справі [482].

Відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди складається з трьох елементів: по-перше, відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення; по-друге, добровільне відшкодування збитків; по-третє, усунення заподіяної шкоди. З'ясуємо їх сутність та визначимо їх співвідношення. Важливо акцентувати, що всі ці обставини, які пом'якшують адміністративну відповідальність, мають єдину підставу – щире каяття делінквента і добровільне вчинення суспільно корисних дій, спрямованих на зменшення завданої шкоди, та різняться вони тільки у зовнішніх формах. Варто зауважити, що добровільність може мати прояв як у матеріальному, так і в моральному вираженні. Делінквент може компенсувати завдану шкоду грошима, особистою працею, придбанням пошкодженої речі чи предмета. Підкреслимо, що винесення вибачення у письмовій чи усній формі також може бути варіантом відшкодування збитків. При вирішенні питання про вибір виду та розміру шкоди в обов'язковому порядку необхідно з'ясувати,

чи мало місце відшкодування збитків повне чи часткове.

Що стосується відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, то про цю обставину розумно говорити тоді, коли між дією і настанням шкідливих наслідків мав місце розрив у часі, протягом якого особа попереджує шкідливі наслідки адміністративного правопорушення. Наприклад, винна особа, яка вчинила автотранспортну пригоду, внаслідок якої було спричинено легку шкоду потерпілому, вжила заходів для допомоги потерпілому, ці дії повинні вважатися як відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення. І навіть тоді, коли делінквент не сам усунув заподіяну шкоду, а за допомогою третьої особи (наприклад, лікаря), але за обов'язковим проханням делінквента, то у цьому випадку має місце відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення.

Щодо добровільного відшкодування збитків та усунення заподіяної шкоди – ці обставини дуже близькі, їх об'єднує те, що вони спрямовані на усунення наслідків, які настали після адміністративного правопорушення. Мова йде про добровільне відшкодування збитків тоді, коли завдана шкода має матеріальний характер і відшкодовується або шляхом повернення відповідного майна, або шляхом надання потерпілому матеріального еквівалента.

Стосовно усунення заподіяної шкоди, то тут необхідно підкреслити, що воно має місце після закінчення адміністративного правопорушення і настання наслідків у вигляді: матеріальної, фізичної чи моральної шкоди. Наприклад, делінквент ремонтує машину потерпілого після аварії (відшкодовує матеріальні збитки).

Наступна обставина, що пом'якшує адміністративну відповідальність, – учинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин. Щоб прийняти рішення, що мало місце сильне душевне хвилювання, важливо з'ясувати його сутність. Під сильним душевним хвилюванням необхідно розуміти спрямованість діянь винної особи, яка їй загалом не властива і сформувалася

під впливом сильних емоцій, що виникли у провокаційній ситуації [77]. Відбувається звуження свідомості: людина не керує своїми вчинками, не передбачає належною мірою всіх можливих наслідків. Поряд з цим, людина зберігає можливість усвідомлювати, що вона робить й оволодіти своєю поведінкою.

Для того щоб визнати вчинення правопорушення при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин таким, що пом'якшує відповідальність, потрібні не тільки їх наявність, але й причинний зв'язок між ними і вчиненим адміністративним правопорушенням. Тому в кожному випадку важливо встановлювати, що адміністративне правопорушення було викликано (чи на нього суттєво вплинуло) саме тяжкими особистими чи сімейними обставинами. Під тяжкими особистими обставинами розуміють: важку хворобу винного, перенесену ним тяжку травму, інвалідність, гострий конфлікт на виробництві і у побуті, тяжкі побутові умови, серйозні матеріальні труднощі. Що стосується тяжких сімейних обставин, то вони виникають внаслідок сімейної драми чи великого горя: смерті, загибелі когось з членів сім'ї, важкої хвороби, гострого сімейного конфлікту (зради, залишення сім'ї, пияцтва і т. ін.).

Наступною обставиною, що пом'якшує адміністративну відповідальність, є вчинення адміністративного правопорушення неповнолітньою особою. Вона пов'язана з віковою особливістю цієї категорії осіб: рівень їх свідомості, вольові якості, ступінь сформованості характеру. Відомо, що з шістнадцяти до вісімнадцяти років особа володіє можливістю усвідомлювати протиправність свого діяння та керувати ним. Однак моральний, духовний розвиток підлітка, його світогляд не сформовані та перебувають на стадії становлення. Відсутність достатніх вмінь належної поведінки, життєвого досвіду призводять до того, що підлітки, на відміну від дорослих, за об'єктивними причинами не можуть скласти ясне уявлення про всі негативні наслідки вчиненого, а нерідко і самі неправильно розуміють все те, що відбувається. Дуже важливо при вирішенні питання про врахування

віку неповнолітнього як обставини, що пом'якшує відповідальність, чітко встановлювати день народження і момент вчинення правопорушення, індивідуальні психологічні риси делінквента. Отже, вважати цю обставину такою, що пом'якшує відповідальність, важливо з позиції принципу гуманізму і вчасного внесення корекції у риси характеру підлітка.

Учинення правопорушення вагітною жінкою вважається обставиною, яка пом'якшує відповідальність, оскільки вагітність (незалежно від терміну) тягне сукупність функціональних змін в організмі жінки, що впливає на психіку та мотиви її поведінки.

Що стосується психологічного стану жінки, яка має дитину віком до одного року, то він характеризується особливостями, пов'язаними з накопиченням материнської втоми, що з'являється внаслідок безсонних ночей, постійних хвилювань за стан здоров'я дитини. На нашу думку, необхідно вдосконалити цю обставину і замінити слово «жінка» на «особа», оскільки трапляються випадки, коли дитина з народження виховується батьком чи бабусею з дідом. Фактично у цій ситуації на осіб, у яких перебуває на вихованні дитина, також має поширюватися зазначена обставина, що пом'якшує відповідальність.

Отже, назву цієї обставини, що пом'якшує адміністративну відповідальність, варто уточнити так: «учинення правопорушення вагітною жінкою або особою, яка виховує дитину віком до одного року».

Базуючись на принципі гуманізму, законодавство України передбачає, що й інші обставини можуть розглядатися як такі, що пом'якшують вину за адміністративне правопорушення. Орган чи посадова особа при вирішенні питання про накладення адміністративного стягнення може визнати такою, що пом'якшує відповідальність, обставину, не передбачену ст. 34 КУпАП. На нашу думку, це можуть бути такі обставини: вчинення правопорушення інвалідом; особою, яка отримала каліцтво при захисті Батьківщини; учасником ліквідації аварії на Чорнобильській АЕС; учасником ліквідації пожеж у зоні відчуження.

Услід за обставинами, що пом'якшують відповідальність, законодавець передбачив діаметрально протилежні – обставини, що обтяжують відповідальність. На них й акцентують увагу правоохоронці та громадськість, а саме щодо важливості впливу на делінквента таких функцій адміністративного стягнення як кара, індивідуальна і загальна превенція.

Обставини, що обтяжують відповідальність, – це передбачений ст. 35 КУпАП вичерпний перелік критеріїв, які повинні враховуватися суб'єктом, уповноваженим накладати адміністративні стягнення, що обтяжує вину делінквента і посилює стягнення, передбачене нормою адміністративно-деліктного права.

До обставин, що обтяжують відповідальність, ст. 35 КУпАП відносить:

- 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне впродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) учинення правопорушення групою осіб; 5) учинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) учинення правопорушення в стані сп'яніння. При цьому орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати останню обставину обтяжливою [181].

Необхідно підкреслити, що зазначений перелік обставин викликає дискусії щодо складнощів їх застосування як серед теоретиків, так і серед практиків, оскільки під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, керуючись критерієм індивідуалізації покарання, правозастосовні органи зіштовхуються із труднощами у площині доказування наявності таких обставин. Тому критичний аналіз зазначених положень край необхідний і дозволить сформулювати пропозиції щодо їх вдосконалення.

Першою обставиною є продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її. Роз'яснення потребують три питання: по-перше, щодо вимоги припинити протиправну поведінку – до чого вона має зводитись, її межі; по-друге, хто належить до кола уповноважених осіб; по-третє, потреба у доказових матеріалах для підтвердження факту наявності вимоги припинення протиправної поведінки.

Вимога припинити протиправну поведінку характеризується впливом на свідомість та поведінку делінквента, що здійснюється у різних сферах суспільного життя та виконує виховну і правозахисну функції.

Що стосується поняття уповноваженої особи, то до цієї категорії осіб належать насамперед особи, перераховані у ст. 213 КУпАП, тобто органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а саме:

1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

2) виконавчі комітети (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчі органи, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадові особи, уповноважені на те КУпАП;

4) районні, районні у містах, міські чи міськрайонні суди (судді), а у випадках, передбачених Кодексом про адміністративні правопорушення, місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, Верховний Суд;

5) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи) [181].

Отже, вимога припинити протиправну поведінку є заходом адміністративного припинення, які застосовуються не лише для недопущення шкідливих наслідків, але й для їх усунення.

Окремо слід додати пояснення стосовно наявності доказових матеріалів у уповноваженої особи для підтвердження факту вимоги



припинення протиправної поведінки. На нашу думку, у сучасному світі це не становить складнощів, оскільки відповідна техніка є у кожної особи, і зафіксувати відео не викликає проблем.

Однак, підкреслимо, що ст. 185 КУпАП окремо встановлює відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця, тому, якщо у діях делінквента є склад даного проступку, то ця обставина не буде враховуватися як обтяжлива.

Другою обтяжуючою обставиною є повторне впродовж року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення. Зрозуміло чому саме дана обставина визнана обтяжуючою, оскільки вона свідчить про те, що факт попереднього притягнення особи до юридичної відповідальності на досяг превентивної мети, вона знову допустила протиправну поведінку, тому відповідальність має бути посилено. Варто зупинитися на деяких тонкощах цієї обтяжуючої обставини:

- по-перше, обтяжуючої обставини немає, якщо особа, до якої застосовувалися заходи адміністративної відповідальності, вчиняє інші правопорушення, тобто посягає на інший родовий або видовий об'єкт, це не вважається повторністю, передбаченою п. 2 ст. 35 КУпАП, це є новим правопорушенням (наприклад, делінквента було притягнуто до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху, а потім затримано за дрібне хуліганство);

- по-друге, п. 2 ст. 35 КУпАП має місце, коли вона не передбачена як кваліфікуюча ознака відповідного правопорушення;

- по-третє, повторним є лише таке протиправне діяння, яке було вчинено не пізніше, ніж протягом року з дня вчинення попереднього проступку;

– по-четверте, якщо адміністративне правопорушення вчиняє особа, з якої не знята судимість.

Л.В. Шестак і С.В. Веремієнко вважають, що як обтяжуюча обставина учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення, може бути застосована лише в тому випадку, коли порушник шляхом вчинення адміністративного правопорушення намагається приховати злочин [485]. Ми не погоджуємося з такою думкою науковців, оскільки прийняттям цієї точки зору руйнується розуміння інституту відповідальності, який базується насамперед на меті виховання особи.

Отже, якщо особа вчинила злочин, за який ще не знята судимість, і вчиняє правопорушення, то цей факт потрібно сприймати як обтяжуючу обставину при накладенні адміністративного стягнення.

Третя обставина – втягнення неповнолітнього в правопорушення. Відповідно до постанови Пленуму Верховного суду «Про застосування судами законодавства про відповідальність за втягнення неповнолітніх у злочинну чи іншу антигромадську діяльність» під таким втягненням треба розуміти певні дії дорослої особи, вчинені з будь-яких мотивів і пов'язані з безпосереднім впливом на неповнолітнього з метою викликати у нього рішучість взяти участь в одному чи декількох злочинах або займатись іншою антигромадською діяльністю. Втягнення завжди передбачає наявність причинного зв'язку між діями дорослої особи і виникненням у неповнолітнього бажання вчинити протиправні дії [228].

Втягування може здійснюватися шляхом умовлянь, залякування, підкупу, обману, розпалювання почуття помсти, заздрощів або інших низьких спонукань, розповідей про легкість і доступність певних дій, навчання способам та прийомам їх виконання тощо. Втягнення неповнолітнього у правопорушення обтяжує відповідальність незалежно від того, в якій формі воно здійснювалося [485].

Захист дітей є пріоритетним напрямом державної політики у зв'язку з тим, що діти легко піддаються антигромадському та іншому негативному

впливу, їх нескладно втягнути у протиправну діяльність. Тому захист дітей від протиправних посягань на їхній моральний та фізичний розвиток має особливу значущість для держави. Втягнення неповнолітніх у правопорушення стало однією з глобальних проблем правоохоронної сфери України та інших держав, адже правопорушення серед неповнолітніх у певному сенсі є фактором зростання правопорушень серед дорослих. І, щоб цього не допустити, необхідно зосередити увагу на запобіганні їй, передусім, захисті неповнолітніх осіб від негативних явищ, серед яких українським небезпечним є втягнення дорослими особами неповнолітніх у вчинення правопорушення. Дослідження у цій сфері свідчать про певну закономірність: чим раніше людина вибирає злочинний шлях, тим довшим і небезпечнішим він є, а особа – менш виправною. У юридичній літературі містяться численні дані вибіркового дослідження, згідно з якими більше ніж кожен третій злочин, вчинений неповнолітнім, – наслідок втягнення його у злочинну діяльність дорослим [304].

Дослідники підкреслюють: у підлітковому віці важливою залишається не стільки можливість самостійно розпоряджатися собою як така, скільки визнання навколишніми дорослими цієї можливості. З іншого боку, підлітки продовжують очікувати від дорослих допомоги й захисту, сліпо довіряють їм, наслідують їх поведінку як зразкову та правильну [304].

Особливостями кваліфікації обставини втягнення неповнолітнього в правопорушення є таке:

1. Може бути окремим складом правопорушення, наприклад, згідно зі ст. 180 КУпАП «Доведення неповнолітнього до стану сп'яніння». Отже, в цьому випадку п. 2 ст. 35 КУпАП не застосовується.

2. При вчиненні правопорушення групою осіб, одна із яких є неповнолітньою, незалежно від її ролі в групі ця обтяжуюча обставина застосовується.

Крім того, до обставин, які мають значення для накладення адміністративного стягнення на неповнолітніх і мають бути зазначені як

докази у протоколі, необхідно віднести з'ясування:

- стану здоров'я та загального розвитку неповнолітнього;
- умов життя і виховання, обставини, що могли вплинути на виховання неповнолітнього;
- ставлення до навчання, праці, поведінка у побуті, спосіб життя, стосунки з батьками та їх здатність забезпечити контроль за поведінкою неповнолітнього [503].

Четверта обтяжуюча обставина – вчинення правопорушення групою осіб. У цьому випадку підвищується суспільна небезпека адміністративного проступку, оскільки для його вчинення залучається декілька осіб. В адміністративно-деліктному праві відсутнє поняття організованої групи, розподілу ролей (замовник, підмовник, виконавець тощо), яке має місце у кримінальному законодавстві, тому об'єднання спільних зусиль двох і більше осіб для вчинення правопорушення, незалежно від здійснення підготовчих дій, планування тощо вже є достатньою підставою для застосування названої обтяжуючої обставини [485].

Цій формі співучасті у вчиненні правопорушення властиві такі ознаки:

- у вчиненні правопорушення беруть участь дві чи більше особи, які відповідають вимогам суб'єкта правопорушення;
- між цими особами ще до початку правопорушення відбулася змова про спільне його вчинення.

Форма змови може бути як вербальною (словесною) або усною чи письмовою, а також у формі конклюдентних дій (мовчазної згоди). Для кваліфікації форма змови співучасті не має значення. Змова про вчинення правопорушення може відбуватися задовго до вчинення правопорушення чи прямо перед його вчиненням. Важливо, щоб це охоплювалося умислом. Ступінь стійкості взаємовідносин між співучасниками може стосуватися місця, часу, способу вчинення правопорушення тощо. Ця форма співучасті може бути як простою (співвиконавство), так і складною, тобто з розподілом ролей [298, с. 17].

П'ятою обтяжуючою обставиною є вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних ситуацій. Дана обставина становить підвищену небезпеку, оскільки за таких умов зусилля держави, уповноважених нею органів і осіб, а також інших суб'єктів права спрямовані на подолання наслідків надзвичайних ситуацій та повернення громадян до нормального життя, то будь-яка протиправна поведінка посилює негативний ефект і відповідно має бути покарана більш суворо. Під умовами стихійного лиха мають на увазі землетруси, обвали, пожежі, зсуви ґрунту, повені та інші обставини, які мають місце на певній території України або ж мали місце в інших країнах, проте їх наслідки проявилися в Україні. Щодо надзвичайних ситуацій, то до них належать воєнний або надзвичайний стан по всій території України або в окремих її місцевостях. Що ж до поняття та змісту надзвичайних ситуацій, то їх єдиний або хоча б приблизний перелік відсутній, що суттєво ускладнює можливість застосування визначеної п. 5 ст. 35 КУпАП обтяжуючої обставини. Частково відповідні обтяжуючі обставини названі у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [377] та Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» [377].

Шоста обтяжуюча обставина – це вчинення правопорушення у стані сп'яніння. Стан сп'яніння – це стан, який визначається і підтверджується документально (актом медичного огляду, показаннями свідків, показаннями технічних засобів контролю тощо), при цьому юридичного значення не мають вид сп'яніння (алкогольне, наркотичне, токсичне сп'яніння) та його ступінь (легкий, середній чи тяжкий). Небезпечність стану сп'яніння полягає у зниженні самоконтролю людини, розвитку моральної нестійкості, корисливих й агресивних мотивів, у неї з'являється нерозбірливість у виборі засобів для досягнення антисоціальних цілей, хоча при важкому ступені сп'яніння мають місце серйозні мозкові порушення, які відсутні при легкому та середньому сп'янінні [428]. Варто мати на увазі, що стан сп'яніння сам по собі може утворювати склад адміністративного проступку (наприклад, поява

в громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль – ст. 178 КупАП). У такому випадку він, звичайно, як обтяжуюча обставина не враховується.

Отже, нормативне закріплення обставин, які обтяжують адміністративну відповідальність, потребує доопрацювання з метою покращення їх застосування, доказування їх наявності, а також задля досягнення кінцевої мети – забезпечення справедливості адміністративних санкцій та індивідуалізації відповідальності.

Наступним важливим і складним питанням у системі загальних правил накладення адміністративних стягнень є правила обчислення строків цих стягнень. У юридичній літературі підкреслюється, що для забезпечення законності застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливим є чітке регулювання різних строків: давності притягнення до адміністративної відповідальності, погашення адміністративних стягнень, а також порядку обчислення строків стягнення [6, с. 41].

Акцентуємо увагу на тому, що складність цього питання викликана відсутністю єдиного нормативно-правового акта, що містив би повний перелік діянь, за вчинення яких передбачена адміністративна відповідальність. У правовій системі України існує велика кількість нормативних актів, які встановлюють адміністративну відповідальність. У зв'язку з цим існують відмінності у правилах обчислення строків. З метою уникнення плутанини згрупуємо їх за джерелами закріплення на такі.

По-перше, строки давності, визначені ст. 38 КупАП:

- 2 місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – з дня його виявлення (загальне правило);

- 3 місяці з дня вчинення правопорушення (крім корупційних), а при триваючому правопорушенні – з дня його виявлення, якщо справи про ці правопорушення підвідомчі суду (судді);

- 3 місяці з дня виявлення корупційного правопорушення, а також правопорушень, передбачених ст. ст. 164-14, 212-15, 212-21 КУпАП, але не

пізніше двох років з дня його вчинення, а передбачених ст. ст. 204-1, 204-2 КпАП – одного року з дня вчинення;

- 1 місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, якщо в діях порушника присутні ознаки адміністративного проступку [181].

По-друге, строки давності, визначені ст. 467 Митного Кодексу України:

- 6 місяців з дня вчинення правопорушення, а у разі триваючих порушень – шість місяців з дня їх виявлення;

- 3 місяці з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження, але за наявності в діях правопорушника ознак порушення митних правил, і не більше двох років з дня вчинення такого правопорушення [279].

По-третє, строки давності, передбачені ч. 3 ст. 128 Повітряного кодексу України – 6 місяців з дня виявлення правопорушення, але не більше ніж 3 роки з дня його вчинення [344].

При триваючому правопорушенні початок перебігу строку давності визначається по-іншому. Точкою відліку є момент виявлення проступку. Це пояснюється характером триваючих правопорушень. Вони вчиняються протягом більш-менш тривалого часу, характеризуються безперервним здійсненням єдиного діяння. До них може бути віднесено, наприклад, ухилення від прибуття за викликом у прокуратуру, зберігання наркотичних засобів у невеликих розмірах, проживання без паспорта тощо [6, с. 42].

Винесена уповноваженим органом (посадовою особою) постанова про накладення адміністративного стягнення повинна бути реалізована у стислі строки. Інакше буде втрачена оперативність у застосуванні заходів адміністративного впливу, що позначиться на його ефективності, зменшить їх виховне і профілактичне значення у боротьбі з адміністративними правопорушеннями. Тому законодавством визначена давність виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [303, с. 481].

Кодексом про адміністративні правопорушення передбачено такі

строки звернення для виконання окремих видів стягнень:

- попередження виконується органом (посадовою особою), який виніс постанову, шляхом оголошення постанови (ст. 306 КУпАП);

- штраф має бути сплачений порушником не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня вручення постанови про його накладення (ст. 307 КУпАП);

- громадські, виправні, суспільно корисні роботи підлягають виконанню не пізніше дня, наступного за днем набрання постановою законної сили (ст.ст. 321-1, 322, 325-1 КУпАП);

- адміністративний арешт підлягає негайному виконанню після винесення постанови (ст. 326 КУпАП);

- майнова шкода має бути відшкодована порушником не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому копії постанови, а в разі оскарження такої постанови – не пізніш як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення (ч. 3 ст. 329 КУпАП).

Отже, сутність строку давності виконання відповідних постанов полягає в тому, що він є граничним (максимальним) періодом у часі, протягом якого мають бути вчинені всі необхідні дії, спрямовані на виконання стягнення. Тому строк давності виконання постанови необхідно розглядати безвідносно до виду адміністративного стягнення [93].

Для визнання особи такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібне видання якогось спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і за умови невчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність в цих випадках починається з моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за знову вчинений проступок [93, с. 44].

Окремо акцентуємо увагу на питанні захисту майнових прав потерпілої особи, оскільки важливим завданням розвитку адміністративного



законодавства України з питань захисту майнових прав потерпілої особи є закріплення матеріальних і процедурних гарантій, що забезпечують відшкодування майнової шкоди за ініціативою органів адміністративної юрисдикції в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення [414].

У листі Вищого адміністративного суду України від 18.01.2012 № 165/11/13-12 зазначалося, що адміністративними позовами майнового характеру є вимоги щодо протиправності рішень про визначення грошових зобов'язань платників податків, про зменшення суми бюджетного відшкодування з податку на додану вартість, про стягнення адміністративно-господарських та інших штрафних санкцій тощо, оскільки йдеться про рішення відповідача – суб'єкта владних повноважень, безпосереднім наслідком яких є зміна складу майна позивача [226, с. 18].

На думку О.О. Кравчука, в адміністративному провадженні не може бути майнових спорів, адже майнові спори вирішуються в цивільному судочинстві. По суті, лише випадки, коли позивач вимагає стягнути з відповідача певну шкоду, завдану його рішенням, неправомірними діями чи бездіяльністю, – є майновими позовами. У позовах про скасування рішень про накладення штрафів, донарахування податків позивач нічого не вимагає стягнути з відповідача, він вимагає скасувати рішення, відтак і поняття ціни позову, прийнятне для майнових спорів, для такого позову є недоречним. Тому вбачається, що такі позови – є не позовами майнового характеру, а позовами про скасування рішень суб'єктів владних повноважень [226].

Аналіз законодавчої бази і наукової літератури дозволяють сформулювати деякі загальні правила відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком.

1. Законодавчо закріплено перелік органів, що мають право вирішувати питання про відшкодування шкоди у порядку адміністративного провадження.

2. Визначено підстави та умови відшкодування шкоди, а саме: протиправне діяння, наявність майнової шкоди, причинний зв'язок між

протиправним діянням і майновою шкодою, вина правопорушника. Варто підкреслити, що існують законодавчі обмеження щодо розміру шкоди – шкода не повинна перевищувати двох неоподаткованих мінімумів доходів громадян (а якщо порушник неповнолітній – одного мінімуму). Інакше питання щодо відшкодування матеріальної шкоди можна вирішити відповідно до цивільного законодавства.

3. Реалізація принципу публічності, який полягає в обов'язку адміністративно-юрисдикційних органів (посадових осіб) в межах своєї компетенції і на основі суворого дотримання законодавства у справах про адміністративні правопорушення, а також у повній відповідності з інтересами держави, суспільства і окремої особи забезпечити виявлення наслідків адміністративного правопорушення (майнового, фізичного або морального характеру) і в можливості, згідно зі ст. 40 КУпАП, забезпечити відшкодування заподіяної адміністративним правопорушенням майнової шкоди.

4. Процедурна форма – гарантія відшкодування майнової шкоди, що заподіяна адміністративним правопорушенням. У ст. 256 КУпАП передбачено вимоги до змісту протоколу, де повинні міститися відомості про характер і розмір майнової шкоди, заподіяної адміністративним правопорушенням.

Наприклад, протоколи у справах про дрібне розкрадання майна повинні містити не тільки відомості про найменування, кількість і розмір викраденого майна, але і відомості, що стосуються індивідуальних ознак, якщо необхідно, ваги і якісного стану викраденого майна. Всі ці недоліки позначаються на якості відшкодування майнової шкоди, а також на стані захисту майнових прав потерпілої особи в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Процедурні рішення, що приймаються адміністративно-юрисдикційними органами в порядку провадження, приймаються у письмовій формі з обов'язковим додержанням вимоги мотивованості. Така вимога – важлива гарантія законності і обґрунтованості процедурних рішень, а так само

і засіб забезпечення захисту майнових благ осіб від протиправного обмеження їх прав згідно з прийнятим рішенням (ст. 283 КУпАП).

Отже, механізм захисту майнових прав потерпілої особи передбачений адміністративним законодавством України, але він не діє за відсутності чітких правових процедур провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Підводячи підсумок проведеного дослідження характеристики правил накладення адміністративних стягнень, можна зробити висновок, що з метою індивідуалізації відповідальності законодавство України встановлює вимоги, які треба виконати суб'єкту, уповноваженому накладати адміністративні стягнення:

- по-перше, враховувати характер учиненого правопорушення (суспільні відносини, на які посягає делікт, дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб учинення делікту тощо);

- по-друге, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність;

- по-третє, кваліфікуючі обставини: повторне вчинення делікту, група осіб (що свідчать про характер проступку, підвищують адміністративну відповідальність за його вчинення).

Насамкінець хотілося б звернути увагу на судовий збір, норму про який з незрозумілих причин включено до Глави 4 КУпАП «Накладення адміністративного стягнення». У ст. 40-1 КУпАП визначено, що судовий збір у провадженні по справі про адміністративне правопорушення у разі винесення судом (суддею) постанови про накладення адміністративного стягнення сплачується особою, на яку накладено таке стягнення. Тобто у самій нормі вказано про судовий збір у провадженні по справі про адміністративне правопорушення, тому логічним було б її розмістити у Розділі IV, який і регулює це провадження.

### Висновки до розділу 3

У розділі розкрито зміст адміністративної відповідальності. Окреслено поняття та види заходів адміністративної відповідальності, визначено мету та систему адміністративних стягнень, їх співвідношення з іншими юридичними санкціями, сформульовано загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення.

Акцентовано увагу на складності і багатогранності адміністративної відповідальності як категорії адміністративно-деліктного права, що потребує поглибленого вивчення та дослідження. Узагальнено наукові підходи до розуміння адміністративної відповідальності, що дозволило виокремити її характерні ознаки. Зроблено висновок, що заходи адміністративної відповідальності є тотожними з адміністративними стягненнями, їх об'єднують спільні риси: мета застосування – виховання делінквента; підстава застосування – вчинення адміністративного делікту; коло осіб, до яких застосовуються, – деліктоздатні особи; спільний процедурний порядок застосування; стан осудності; наявність елемента кари.

Проаналізовано зв'язок адміністративної відповідальності із заходами виховного впливу, спрямованими на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознаками статі. Обґрунтовано неможливість віднесення скасування адміністративного акта до заходів відповідальності. Зроблено висновок про необхідність віднесення до заходів адміністративної відповідальності всіх заходів із зупинення дії, анулювання ліцензії на здійснення господарської діяльності.

З'ясовано, що адміністративне стягнення – це міра відповідальності, зафіксована в санкції порушеної адміністративно-деліктної норми, що застосовується суб'єктами юрисдикції в адміністративному порядку до делінквента. Зроблено висновок щодо сутності виховного ефекту адміністративного стягнення, який повинен полягати: по-перше, у

цілеспрямованому, послідовному, систематичному застосуванні заходів виховного впливу щодо делінквентів з метою формування у них почуття поваги до соціальних цінностей, які регулюються й охороняються законодавством; по-друге, у сприянні підвищенню рівня правової культури населення, оскільки надає знання про права та обов'язки в адміністративно-деліктних відносинах, обґрунтовує необхідність суворого дотримання і виконання адміністративно-деліктних норм.

Обґрунтовано, що каральна мета адміністративного стягнення, поряд з вихованням порушника, спонукає сформувати звичку законслухняної поведінки. Запропоновано авторське визначення сутності та мети адміністративного стягнення: «Адміністративне стягнення є встановленою державою мірою відповідальності за вчинення адміністративного проступку, яка застосовується з метою покарання порушника та запобігання вчиненню нових адміністративних проступків як самим правопорушником, так і іншими особами. Адміністративне стягнення не може мати на меті пониження людської гідності особи, яка вчинила адміністративний делікт, або заподіяння їй фізичних страждань, а також нанесення шкоди діловій репутації юридичної особи».

Встановлено співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій – майнових, адміністративно-господарських, фінансово-правових, дисциплінарних та кримінальних.

Зроблено висновок про принципово різну природу, сутність, функції майнової відповідальності та адміністративних санкцій. Визначено основні ознаки, які характеризують адміністративно-господарські санкції, що визначають їх спільні риси з адміністративними стягненнями, а також наголошено на принципово різній їх меті.

Обґрунтовано неможливість ототожнення фінансово-правової відповідальності з адміністративними стягненнями, оскільки метою першої переважно є правовідновлення, а не покарання, виховання делінквента.

Встановлено, що дисциплінарні стягнення мають спільні риси з

адміністративними стягненнями, законодавством передбачені випадки, коли вони накладаються за адміністративні проступки окремих категорій делінквентів, проте вони мають особливі найменування, характер і завжди пов'язані з трудовою (службовою) діяльністю.

З'ясовано певні елементи схожості кримінального покарання та адміністративного стягнення, разом з тим зосереджено увагу на вагомих відмінностях між ними, зокрема найменуваннях, підставах та меті застосування, суворості, правових наслідках тощо.

Окреслено загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення. Наголошено на важливості реалізації принципів законності та індивідуалізації відповідальності у цих правилах.

Охарактеризовано обставини, які має враховувати суб'єкт юрисдикції під час обрання конкретного заходу стягнення: по-перше, враховувати характер учиненого правопорушення (суспільні відносини, на які посягає делікт, дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб учинення делікту тощо); по-друге, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; по-третє, кваліфікуючі обставини: повторне вчинення делікту, вчинення проступку певною особою чи групою осіб тощо.

Проблеми, розглянуті у розділі, висвітлено в таких опублікованих працях автора: «О соотношении административных и административно-хозяйственных санкций» [321]; «Теоретичний огляд адміністративного стягнення: поняття і мета» [307]; «Сучасні наукові погляди на систему адміністративних стягнень» [332]; «Деякі питання щодо змісту попередження як виду адміністративного стягнення» [315]; «Загальна характеристика обставин, що пом'якшують адміністративну відповідальність» [317]; «Деякі питання визначення сутності обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність» [313]; «Актуальні питання обчислення строків накладення адміністративних стягнень» [311].

## Розділ 4

### ПРОЦЕДУРИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ЇХ РОЗВИТОК

#### 4.1. Загальна характеристика провадження в справах про адміністративні проступки

Розвиток державно-правових інститутів генерує ряд перетворень, які охоплюють майже всі сфери суспільного життя та пов'язані, насамперед, з діяльністю суб'єктів владних повноважень. Це обумовлює також потребу в перегляді положень окремих галузей права. Особливої уваги потребує модернізація інституту адміністративної відповідальності, оскільки саме з адміністративно-правовими нормами люди стикаються повсякчас. Тож від того настільки буде врегульований механізм реалізації адміністративної відповідальності залежить забезпечення стану законності та правопорядку в країні. Крім того, це і додаткова гарантія дотримання прав та свобод громадян, забезпечення їх реалізації. При цьому варто пам'ятати, що значна частка порушень чинного законодавства як з боку громадян, так і з боку владних суб'єктів – це наслідок недосконалості чинного законодавства, спричинена наявністю суперечливих, неактуальних та недолугих норм. Все це свідчить про потребу в комплексному дослідженні механізму реалізації адміністративної відповідальності та приведення діючих норм у відповідність до вимог сьогодення.

У теорії права процесуальні провадження розглядаються як комплекс взаємозумовлених і взаємозалежних процесуальних дій, завдяки яким: а) утворюються процесуальні правовідносини; б) встановлюються обставини виникнення юридичної справи, доказуються зібрані по ній факти; в) оформлюється рішення у процесуальних актах; г) застосовуються заходи до виконання прийнятого рішення [418, с. 567].

У науковій літературі з адміністративного права висловлювалися різноманітні судження з приводу розуміння суті адміністративного процесу й адміністративного провадження (процедури). Раніше адміністративний процес і провадження розглядалися як певна діяльність, як порядок здійснення такої діяльності, іноді під процесом розуміється діяльність, а під провадженням – порядок її здійснення [147].

В.К. Колпаков зазначає, що сукупність самостійних, різних за змістом та предметом адміністративних проваджень є адміністративним процесом [207, с. 123]. Схожу позицію мають і ряд інших науковців, наприклад Л.В. Коваль та С.Т. Гончарук [174, с. 144; 101, с. 327].

З точки зору О.Ю. Якімова, адміністративні провадження є самостійними формами процесу правозастосовної діяльності органів державного управління [499].

У свою чергу, О.М. Бандурка і М.М. Тищенко зазначають, що адміністративні провадження співвідносяться з адміністративним процесом як категорії особливого і загального та входять як окремий елемент до його структури [42, с. 15].

Із запровадженням в Україні адміністративного судочинства ситуація кардинально змінилася і під адміністративним процесом часто стала розумітися саме діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, а діяльність публічної адміністрації щодо розгляду адміністративних справ отримала назву адміністративної процедури [205, с. 3-5].

Якщо говорити про розуміння сутності провадження в справах про адміністративні правопорушення, то необхідно відзначити, що на сьогодні визначення його поняття в КУпАП відсутнє. Як результат – безліч порушень прав людини при притягненні до адміністративної відповідальності. Насамперед відсутнє чітке законодавче закріплення стадій та їх змісту. Доцільно було б також визначити що являється недопустимим доказом. Такий підхід унеможливить використання доказів у ході розгляду



адміністративної справи. Однак законодавче визначення поняття адміністративного провадження має місце в ст. 356 Митного кодексу України, у якій зазначено, що провадження в справі про порушення митних правил включає в себе виконання процесуальних дій (під час проведення митного обстеження), розгляд справи та винесення за нею постанови [279]. Крім того, в теорії адміністративного права також існує безліч доктринальних тлумачень провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так, О.В. Кузьменко під таким провадженням розуміє нормативно врегульовану діяльність повноважних суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень [235, с. 224].

В окремих випадках адміністративне провадження визначається як система норм, що регламентують порядок розгляду і вирішення тих або інших однорідних груп управлінських справ [216, с. 250].

С.Г. Стеценко підкреслює, що провадження у справах про адміністративні правопорушення – це регламентований законом порядок діяльності органів із притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності [429, с. 276].

Дещо інакше його розуміє Е.Ф. Демський. На його думку, під провадженням в справах про адміністративне правопорушення слід розуміти врегульовані нормами права суспільні відносини у формі певної сукупності послідовно вчинених процесуальних дій (всіма) учасниками процесу щодо розгляду і вирішення адміністративних справ та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень в адміністративно-деліктній сфері [126, с. 417].

У свою чергу, інші науковці розуміють під провадженням у справах про адміністративні проступки низку послідовних дій органів державного управління (посадових осіб), юрисдикційних органів, а в окремих випадках інших суб'єктів, які, згідно з нормами адміністративного законодавства,

здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності та на забезпечення виконання винесеної постанови [70, с. 84].

Схожу позицію висловлює і М.М. Тищенко, який наголошує що під даним провадження доцільно розуміти низку послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які, відповідно до норм адміністративного законодавства, здійснюють заходи, спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності й забезпечення виконання винесеної постанови [24, с. 199].

Досить часто, говорячи про провадження в справах про адміністративні правопорушення (проступки), мають на увазі процедурну діяльність, що здійснюється на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [203, с. 224].

З іншого боку, окремі науковці, базуючись на аналізі загальних та спеціальних процедурних норм, визначають зазначене провадження як особливий вид адміністративної діяльності з вирішення справ певної [200, с. 277].

Між тим М.В. Ковалів визначає провадження у справах про адміністративні правопорушення як правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень [172].

Загалом всі наведені визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення суттєво не суперечать одне одному і різною мірою розкривають його сутність. Узагальнивши наведені думки, а також законодавчі положення, під провадженням в справах про адміністративні правопорушення варто розуміти, на нашу думку, чітко визначену послідовність процедурних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами на підставах та в порядку, визначеному законом, з метою

своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови.

Варто відзначити, що провадження в справах про адміністративні правопорушення має ряд особливостей, серед яких називають:

- нормативне врегулювання процедурних дій;
- наявність конкретної індивідуальної справи;
- спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні;
- наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи;
- об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання [126, с. 201].

Доцільно у цьому випадку навести і позицію В.Д. Сорокіна, який виокремлює такі специфічні риси провадження:

- по-перше, воно пов'язане з реалізацією такої форми державного примусу, як адміністративна відповідальність, яка спричиняє практичну потребу відповідного правового регулювання всіх етапів і сторін цієї процедури;
- по-друге, практична потреба, своєю чергою, суттєво стимулювала активізацію наукових досліджень і матеріальних аспектів інституту адміністративної відповідальності, і проблем процесуального забезпечення регулятивних функцій цього інституту;
- по-третє, забезпечуючи матеріально-юридичну сутність інституту адміністративної відповідальності, провадження у справах про адміністративні правопорушення отримує необхідну стабільність, впорядкованість і стійкість у здійсненні (відправленні) цієї процедури;
- по-четверте, з наукової точки зору, цей вид провадження, його існування та зміст не викликає сумнівів у представників юрисдикційної

концепції, які вважають його головним елементом у структурі своєї концепції [426, с. 494–495].

Отже, до основних ознак, які характеризують поняття адміністративного провадження як адміністративної процедури, можна віднести таке: 1) публічний характер та особливий суб'єктний склад; 2) адміністративна процедура здійснюється у публічній сфері; 3) безпосередньо пов'язана з діяльністю органів публічної адміністрації і супроводжується використанням ними відповідних владних повноважень з урахуванням публічних інтересів; 4) нормативний характер; 5) адміністративна процедура врегульована адміністративно-правовими нормами, які чітко регламентують діяльність уповноважених органів і посадових осіб; 6) індивідуальний характер – прийняте у справі рішення стосується конкретних фізичних або юридичних осіб, що перебувають у стосунках з органами публічної адміністрації; 7) безспірний характер; 8) предметом адміністративної процедури є індивідуальні адміністративні справи, в яких не вирішуються суперечки і не розглядаються скарги осіб на дії та рішення публічної адміністрації; 9) стадійний характер – передбачає послідовну реалізацію декількох стадій за умови, що кожен наступний етап має своєю відправною точкою правовий результат попереднього етапу; 10) особлива спрямованість – адміністративна процедура не має своїм результатом застосування примусових заходів, мета полягає у забезпеченні реалізації прав або обов'язків певного суб'єкта правовідносин у сфері державного управління; 11) адміністративна процедура завершується ухваленням відповідного нормативного акта, обов'язкового для виконання [465, с. 698].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення має низку завдань, чітко закріплених у ст. 245 КУпАП, відповідно до якої ними є:

- своєчасне з'ясування обставин кожної справи;
- всебічне з'ясування обставин кожної справи;
- повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи;

- вирішення її в точній відповідності з законом;
- забезпечення виконання винесеної постанови;
- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень;
- запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності [181].

Разом з тим Ю.М. Фролов, який в цілому погоджується з підходом законодавця до визначення завдань провадження в справах про адміністративні правопорушення, дещо їх деталізує, зазначаючи, що до головних завдань варто віднести такі: 1) забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду індивідуальних справ фізичних і юридичних осіб із метою виконання обов'язків, забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів правовідносин; 2) сприяння підвищенню ефективності реалізації публічної влади, чіткому виконанню функцій і повноважень органів і посадових осіб шляхом упорядкування їхньої діяльності; 3) забезпечення необхідної послідовності в реалізації суб'єктами правовідносин своїх прав і законних інтересів; 4) протидію зловживанню владою з боку органів виконавчої влади й інших суб'єктів владних повноважень шляхом чіткого регламентування правил взаємовідносин органів і посадових осіб виконавчої влади та місцевого самоврядування з іншими суб'єктами адміністративних правовідносин [465].

Зазначені завдання безпосередньо реалізуються під час виявлення, збирання, фіксації, дослідження та оцінки доказів і визначають хід процесуальних дій. Однак слід зауважити, що, незважаючи на досить широке тлумачення поставлених перед уповноваженими на розгляд справи суб'єктами завдань, законодавець чітко не визначає, що результатом провадження є і покарання особи, яка вчинила конкретне правопорушення та виховання її в дусі дотримання правових норм.

Проте, говорячи про дотримання встановлених правил (норм), які регулюють порядок розгляду та вирішення справ про адміністративні

правопорушення, слід відзначити і специфіку правового регулювання порядку здійснення даного провадження. Якщо не зупинятися на ролі Конституції України як першоджерела будь-якого права, то у формуванні вітчизняного законодавства, що регулює механізм притягнення до адміністративної відповідальності, ключовим джерелом є Кодекс України про адміністративні правопорушення.

На сьогодні – це один із найстаріших нормативно-правових актів у правовому полі, що потребує низки змін. Тому є необхідність у перегляді ряду правових норм шляхом прийняття нового Кодексу, у якому потребує законодавчого закріплення насамперед порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення в судовому порядку. Доцільно було б закріпити в КУпАП стадію провадження за нововиявленими обставинами, які на момент розгляду адміністративної справи не були відомі суб'єктам адміністративної юрисдикції та учасникам провадження і наявність яких могла б суттєво вплинути на прийняте рішення.

Слід зважати і на можливість забезпечення такого принципу адміністративної відповідальності як невідворотність шляхом закріплення можливості для суб'єктів адміністративної юрисдикції, у передбачених законом випадках, зупиняти провадження у справі. Зокрема, за аналогією з КАСУ, вони поділятимуться на обов'язкові підстави для зупинки провадження та обставини, за наявності яких уповноважений суб'єкт може зупинити провадження у справі про адміністративне правопорушення. Все викладене ще раз підтверджує нагальну потребу в деталізації кожної стадії провадження в справах про адміністративне правопорушення.

Продовжуючи далі, слід зазначити, що провадження у справах про адміністративні правопорушення базуються на певних принципах, хоча КУпАП, як ми вже зазначали, не визначає всіх принципів здійснення провадження, які є фундаментальною одиницею будь-якої діяльності, оскільки дозволяють підтримувати режим законності в суспільстві.

Великий тлумачний словник сучасної української мови принципи

визначає як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства і т. ін.» [75, с. 1125].

О.Ф. Скакун характеризує принципи права як об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [417, с. 221].

Принципи виражають найбільш важливі закономірності та підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими з сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю та загальною значимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [187, с. 16].

Іншими словами, це «засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [451, с. 80].

О.В. Старчук визначає принципи права як такі засадничі ідеї права, які визначають зміст та спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальною значущістю і регулятивністю [16, с. 42].

У цілому, існують різні підходи до тлумачення принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, О.П. Коренєв виокремлює такі принципи адміністративного процесу: 1) дотримання законності; 2) усебічне й об'єктивне дослідження конкретних фактів та обставин справи; 3) гласність адміністративного процесу; 4) мова корінної національності; 5) відповідальність за дотримання правил процесу й прийнятий акт; 6) ефективність та економічність процесу [26, с. 254].

Узагальнено принципами провадження називають принципи: законності; забезпечення інтересів держави і особи; публічності (офіційності); самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; гласності; поєднання диспозитивності і імперативності; рівності учасників перед законом; оперативності та економічності; здійснення провадження національною мовою; встановлення об'єктивної (матеріальної) істини; права на захист [203, с. 225-226].

Доцільно виділити позицію М.О. Ктиторова, який здійснює розподіл принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення залежно від джерела нормативного закріплення:

а) конституційні принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення (верховенство права, законність, гуманізм, рівноправність);

б) принципи, що закріплені в інших нормативно-правових актах, зокрема КАСУ (безсторонність, розсудливість, обґрунтованість, пропорційність);

в) принципи адміністративно-юрисдикційного процесу (публічність, усність та безпосередність, диспозитивність, національна мова провадження) [228, с. 50].

Між тим Т.О. Коломoeць визначає такий ряд принципів для реалізації адміністративного провадження: законність; публічність; гласність; об'єктивність; здійснення провадження національною мовою; безпосередність провадження; дотримання змагальності сторін; простота та швидкість (оперативність) провадження; дотримання права на захист законних інтересів громадян; рівність осіб, які беруть участь у провадженні [191, с. 63].

При цьому слід звернути увагу на позицію Л.С. Явича, який стверджував, що деякі принципи можуть формуватися, вдосконалюватися і діяти без того, щоб до певного моменту бути чітко вираженими у законодавстві, вони можуть функціонувати у сфері судової практики і правових звичаїв, у сфері комплексів суб'єктивних прав і конкретних



правовідносин, що тільки складаються, хоча, безперечно, оптимальний варіант полягає у найбільш повному закріпленні основних начал у конституційному законодавстві [498, с. 149-150]. Однак існують й інші підходи, які розглядають можливість функціонування принципів поза правовою площиною, а виникають у якості ідей [348]. Така позиція, на наш погляд, є спірною, оскільки саме чітке регламентування принципів у правових актах є гарантією їх дотримання всіма учасниками провадження. Було б правильним у самому КУпАП закріпити основні принципи, на основі яких здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У зв'язку з цим доцільно підтримати і точку зору А.М. Колодія, який зазначає, що важливою особливістю сучасної правотворчості в Україні стає закріплення у нормативно-правових актах принципів організації, функціонування та співвідношення соціальних інститутів. Науковець відстоює ідею текстуального закріплення принципів у законодавчих актах, що сприятиме, на його думку, більш правильному застосуванню та тлумаченню цих актів, їх доступності та зрозумілості, а також забезпечуватиме нормативно-регулятивну функцію принципів права [188, с. 24].

На нашу думку, принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення умовно можна поділити на дві підгрупи. До першої слід віднести загальні конституційні принципи. Вони є фундаментальними та визначають спрямованість будь-якої процесуальної діяльності в державі. Насамперед, мова йде про принцип верховенства права. Визначаючи цінність людини для суспільства, Конституція України окреслила правові рамки державних інституцій, підпорядкувавши їх праву з метою забезпечення прав, свобод чи інтересів людини. Так, А.А. Пухтецька вважає, що за своїм змістом цей принцип становить поєднання низки критеріїв (вимог), які хоча й різняться за своєю формою нормативно-правового опосередкування в національному законодавстві, але покликані забезпечувати пріоритет прав і

свобод, законних інтересів людини і громадянина в суспільстві, у тому числі й у відносинах із органами публічної влади [388].

При цьому слід погодитись із А.М. Колодієм про необхідність розмежовувати принципи верховенства права і верховенства закону. На його думку, принцип верховенства права можна розглядати як «офіційне визнання того факту, що право може існувати й поза інституціональною формою (нормативно-правовими актами) у вигляді рівного й справедливого масштабу свободи, який дістає вияв саме у принципах правосвідомості, які є загальнозрозумілими й такими, що використовуються для саморегулювання суспільних відносин» [188, с. 175].

Також слід відзначити окремо і принцип презумпції невинуватості. Він є ключовим для кожного провадження, яке має юрисдикційний характер та підкріплюється обов'язком збору доказів, покладеним законодавцем на суб'єктів владних повноважень, що підтверджують вину особи чи встановлюють її невинуватість [206]. Найчастіше виділяють декілька складових цього принципу, насамперед:

а) особа підлягає відповідальності за ті адміністративні правопорушення, щодо яких встановлена її вина;

б) особа, щодо якої здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення, вважається невинуватою доти, доки її вина не доведена у встановленому законом порядку;

в) особа, що притягується до адміністративної відповідальності, не зобов'язана доводити свою невинуватість;

г) будь-які сумніви у винуватості особи, що притягається до адміністративної відповідальності, тлумачаться на її користь [158].

До другої групи входять спеціальні принципи, які регулюють порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення. На нашу думку, до спеціальних принципів слід віднести принципи: законності, гласності і відкритості, підвідомчості, диспозитивності, рівності всіх учасників провадження, здійснення провадження державною мовою, швидкості та

оперативності. Безперечно, цей список можна розширювати, деталізуючи ті чи інші принципи. Проте, на наш погляд, – це ключові принципи, на основі яких здійснюється провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Крім того, відповідно до позиції Європейського суду з прав людини (ухвала від 08.01.2008 р. у справі «Скорик проти України») та п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, слід відзначити, якщо в національному правовому порядку існує процедура апеляції, держава повинна гарантувати, що особи, які перебувають під її юрисдикцією, мають право у апеляційних судах на основні гарантії, передбачені ст. 6 Конвенції [459].

Розпочати аналіз принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення слід із одного з фундаментальних принципів – принципу законності, оскільки він передбачає чітке та неухильне дотримання норм чинного законодавства всіма суб'єктами провадження в справах про адміністративні правопорушення. Загалом законність виступає «межею, що обмежує свободу кожного заради свободи всіх» [91].

Практичне значення законності, на думку В.М. Гаращука, означає, що будь-яке рішення державних чи недержавних органів або уповноважених на те осіб не повинно суперечити чинному законодавству, має бути прийнято в межах компетенції органу чи особи, яка приймала його, у встановлений нормативними актами строк і з дотриманням необхідної процедури, а також сприяти утворенню, закріпленню або розвитку корисних для суспільства відносин [91]. Отже, це свідчить про необхідність законодавчого закріплення і принципу оскарження рішення.

Зазначений принцип нерозривно пов'язаний з іншими принципами провадження у справах про адміністративні правопорушення. Він є основою, базою в реалізації механізму провадження. При недотриманні будь-якого принципу в ході розгляду адміністративної справи автоматично йде мова і про недотримання принципу законності. Крім того, можливість оскаржити

прийнятті рішення та наявність контрольних повноважень в окремих категорій суб'єктів виступають додатковими гарантіями дотримання принципу законності.

Особливого значення набуває і принцип гласності. В умовах сьогодення для належної реалізації своїх прав та інтересів, для повноти свого захисту людина потребує максимальної доступності. КУпАП передбачено при розгляді більшості справ про адміністративні правопорушення особисту участь особи, а також можливість залучення захисників та засобів масової інформації. Крім того, цей принцип часто поєднується з принципом відкритості. Насамперед, мова йде про можливість знати місце та час розгляду справи, знайомитися з матеріалами справи та доказовою базою, доступність до прийнятих рішень. Подібну позицію підтримують й інші вчені, котрі розглядають принцип гласності та відкритості адміністративного процесу як гарант доступності, зрозумілості та певної контрольованості діяльності адміністративних судів під час розгляду та вирішення ними публічно-правових спорів [205, с. 113]. Додаткові гарантії функціонування цього принципу визначені також рядом правових актів, насамперед законами України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

Зауважимо, що ще одним ключовим принципом для провадження у справах про адміністративні правопорушення є принцип підвідомчості. Він обумовлений наявністю великої кількості органів (посадових) осіб, до компетенції яких чинними правовими нормами віднесено розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Схожу позицію підтримує і Д.М. Бахрах, зазначаючи, що у провадженнях справ про адміністративні правопорушення одні владні органи або їх посадові особи уповноважені збирати та перевіряти інформацію, інші – аналізувати її та приймати рішення у справі, треті – розглядати скарги на такі рішення [49, с. 49-50].

Принцип диспозитивності у цьому провадженні гарантує учасникам можливість використовувати свої права на власний розсуд з урахуванням

меж і в порядку, визначеному КУпАП та іншими нормативно-правовими актами. Наприклад, потерпілий чи особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, може надавати докази, що підтверджують її позицію, подавати клопотання, оскаржувати прийняті рішення, дії чи бездіяльність посадових осіб.

Разом з тим слід відзначити принцип, який властивий виключно провадженням у справах про адміністративні правопорушення і суттєво відрізняє його від інших видів діяльності. Це принцип швидкості та оперативності. Досить часто його ототожнюють з принципом ефективності, який за своїм змістом передбачає визначення мінімально обтяжливого для держави характеру ведення адміністративних справ [191, с. 263].

Насамперед, швидкість обумовлена наявністю градації строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, де максимальний строк – це п'ятнадцять днів, а мінімальний – одна доба. Це дозволяє сконцентруватися на меті провадження, уникаючи зайвої тяганини. Такий підхід економить як час, так і затрати не лише відповідного органу, а й інших учасників провадження. Наприклад, Ю.П. Битяк із цього приводу зазначає, що визначення конкретних строків вирішення адміністративної справи є фактором, що, з одного боку, виключає зволікання, а з іншого – дозволяє впорядкувати рух справ, ввести процедуру у певні часові рамки [31, с. 211].

Крім того, спеціальний принцип економичності провадження в справах про адміністративні правопорушення зводиться не тільки до скорочення бюджетних коштів, відведених для розгляду справи, а й до раціонального підходу до кількості процедурних дій для вирішення завдань провадження, що визначаються певними витратами для їх проведення [229, с. 49-50]. Проте це можливе лише у випадку відсутності заінтересованості з боку відповідних суб'єктів у результатах вирішення адміністративної справи. Адміністративний орган повинен запобігати виникненню конфлікту інтересів, не допускаючи участі посадових і службових осіб у розгляді та вирішенні адміністративної справи, якщо це пов'язано або може бути

пов'язано з їх особистою, прямою чи опосередкованою (непрямою) заінтересованістю в результатах розгляду та/або вирішенні адміністративної справи чи з інтересами їх близьких родичів [191, с. 12].

Однією з передумов повного, своєчасного та об'єктивного розгляду адміністративної справи є встановлення кола її учасників. У науці адміністративного права існує багато підходів до їх поділу, в основу яких беруть різноманітні критерії.

Наприклад, О.Ю. Салманова проводить класифікацію учасників провадження у справах про адміністративне правопорушення, використовуючи такі критерії :

1) за функціональним призначенням у провадженні: особи, які беруть участь у справі (особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; заявник, оскаржувач, потерпілий, зацікавлена особа; представники сторін та третіх осіб); особи, які сприяють розгляду справи (свідки, експерти, спеціалісти); особи, які обслуговують судовий процес (перекладач, секретар судового засідання, судовий розпорядник);

2) за наявністю заінтересованості у результатах вирішення адміністративної справи: а) заінтересовані особи (сторони, треті особи, їхні представники) та учасники, які не мають заінтересованості у вирішенні справи (свідок, експерт, спеціаліст, перекладач та ін.);

3) залежно від ролі у провадженні: обов'язкові (особи, щодо яких вирішується справа) та допоміжні (представник, адвокат, свідок, експерт; фахівець та ін.) учасники [407]. Проте такий поділ більш характерний саме для судового розгляду адміністративних справ.

Традиційно учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення поділяють на три великі групи. Перша група – це суб'єкти, до компетенції яких входить розгляд та вирішення справ про адміністративні правопорушення. Друга група – це зацікавлені особи у вирішенні адміністративної справи. І третю групу складають учасники, які не мають зацікавленості у розгляді справи, а виконують допоміжну функцію,

сприяючи встановленню об'єктивної істини по справі.

Відтак варто стисло зупинитися на характеристиці учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення. При цьому зазначимо, що детальний аналіз суб'єктів адміністративної юрисдикції буде здійснено в окремому підрозділі.

Що стосується другої групи, то до неї слід включити, насамперед, особу, яка притягається до адміністративної відповідальності. Відповідно до її правового статусу, який чітко закріплений в КУпАП, така особа має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі.

Справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи [181]. Разом з тим чинні норми КУпАП перешкоджають особі, що притягається до адміністративної відповідальності, належним чином реалізувати її права, які гарантовані законодавством, у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається чи правопорушення фіксується в автоматичному режимі. Також існує проблема з реалізацією права на захист у випадках, коли протокол складається на місці вчинення адміністративного правопорушення чи взагалі не складається. Відсутність часу для прибуття її захисника, представника чи законного представника порушує права особи, що притягається до адміністративної відповідальності.

Слід зазначити, що на сьогодні одним із проблемних є питання явки

особи до суду. Через відсутність такої особи досить часто матеріали справи залишаються не розглянутими і правопорушник уникає покарання. У зв'язку з цим доцільно було б внести зміни до ст. 268 КУпАП, що дозволили б розгляд адміністративних справ без присутності особи чи її представника за умови, що вони були належним чином повідомлені про місце, час та дату розгляду адміністративної справи.

Продовжуючи далі розгляд цього питання, слід зазначити, що інша, не менше заінтересована у розгляді справи особа – потерпілий. Згідно з КУпАП (ст. 269) потерпілим є особа, якій адміністративним правопорушенням заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Він має право знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися правовою допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, оскаржувати постанову по справі про адміністративне правопорушення [181]. Вважаємо, що права потерпілої особи є досить вузькими і потребують додаткового врегулювання. Так, доцільно надати йому можливість брати участь у розгляді справи, надавати докази у справі, знайомитися з матеріалами справи.

До цієї групи слід віднести і законних представників, представників та захисників, які представлятимуть інтереси особи, що притягується до адміністративної відповідальності, чи потерпілого. Це можуть бути батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники, адвокат, інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. При набутті відповідного статусу вони мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, та наділені іншими правами, що передбачені законами України [181]. Безумовно повноваження представника, який діє відповідно до закону чи договору, та захисника мають бути належним чином оформлені та додані до матеріалів справи. Види



відповідних документів та порядок їх надання визначається ст. 270 КУпАП.

Якщо говорити про останню групу наведеної класифікації, то її складають учасники, які не зацікавлені безпосередньо у вирішенні справи, забезпечують здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення та допомагають встановити об'єктивну істину у справі. Насамперед, мова йде про свідка, під яким мається на увазі будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають установленню по даній справі. Він зобов'язаний з'явитися у зазначений час на виклик органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа, та дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі і відповідати на поставлені запитання [181]. В окремих випадках свідок змінює свій статус на статус викривача, отримуючи додаткові права та гарантії відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII.

До цієї групи також може входити експерт, якщо виникла потреба у його спеціальних знаннях. Він призначається органом (посадовою особою), у провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Експерт відповідно до ст. 273 КУпАП зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і дати об'єктивний висновок у поставлених до нього питаннях. Крім того, він має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку; з дозволу органу (посадової особи), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення, ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи; бути присутнім при розгляді справи [181].

Ще однією особою, що не зацікавлена у вирішенні справи, є перекладач. КУпАП чітко не дає визначення перекладача, лиш зазначаючи, що він призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення. Перекладач

зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад [181]. На нашу думку, доцільно було б в КУпАП закріпити детальне визначення процедурного статусу перекладача.

Разом з тим на сьогодні нерідко зустрічаються випадки неналежного використання учасниками провадження своїх обов'язків та зловживання наданими їм правами. Одним із способів вирішення проблеми є запровадження практики притягнення винних осіб до відповідної відповідальності. Наприклад, у разі неявки особи за викликом відповідного суб'єкта без поважних причин або за дачу свідомо неправдивих пояснень чи свідомо неправдивого висновку.

Зауважимо, що, окресливши коло осіб, які беруть участь у розгляді справи, законодавець встановив і чіткий перелік обставин, за яких провадження в справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю. Так, мова йде про обставини, що передбачені ст. 247 КУпАП, які виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення, це насамперед:

- 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення;
- 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП;
- 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення, або

нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також повідомлення про підозру особі у кримінальному провадженні по даному факту;

9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі [181].

Проте в будь-якому випадку використання обставини, яку визначив законодавець, можливе лише за умови підтвердження певною доказовою базою. При цьому, відповідно до ст. 251 КупАП, доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Крім того, законодавець визначив, що докази встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також засобами фото- і кінозйомки, відеозапису, що працюють автоматичному режимі, у тому числі тими, що використовуються особою, яка притягається до адміністративної відповідальності, або свідками, а також тими, що працюють в автоматичному режимі або в режимі фотозйомки (відеозапису), які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, актом огляду та тимчасового затримання транспортного засобу, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами [181].

Разом з тим виникає багато питань щодо порядку отримання доказів за допомогою приладів, що працюють в автоматичному режимі, а також тих, що використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, які

стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів. Законодавець має чітко визначити певні стандарти, щодо самих приладів, а також порядок їх використання та проведення. Крім того, не можна не погодитися з позицією вчених щодо прямого порушення у цих випадках принципу індивідуалізації відповідальності, адже коли правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, реально лише визначено транспортний засіб, за допомогою якого його було вчинено. Особу ж, яка його вчинила, необхідно встановлювати в ході провадження в справі про це правопорушення. Покладати на власника транспортного засобу обов'язок відповідати за правопорушення, якого він не вчиняв, суперечить не лише принципам права, але й здоровому глузду [119].

Слід зазначити, що зібрані докази мають бути належними та допустимими, а також достовірними, їх має бути достатньо для встановлення об'єктивної істини по справі. Крім того, орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи у їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю. Належність доказів визначається їх взаємозв'язком з предметом доказування, оскільки вони або підтверджують факт вчинення правопорушення конкретно особою, або, навпаки, спростовують такий факт. Допустимість доказів, у свою чергу, визначає механізм руху доказів від початку їх виявлення до моменту оцінки. Саме ознака допустимості регулює яким чином було встановлено той чи інший доказ, вилучено, зафіксовано, представлено, досліджено та оцінено.

Суттєву роль має і достовірність доказів. Так, достовірність інформації в загальному розумінні – це її властивість не мати прихованих помилок. У властивості достовірності виділяють дві складові: 1) безпомилковість, тобто властивість інформації не мати прихованих випадкових технічних помилок; 2) істинність, тобто властивість не мати в інформації викривлень, внесених людиною свідомо, у тому числі через нерозуміння [51].

У свою чергу, достатність доказів є тим показником, який на основі

сукупності зібраних доказів у справі дозволяє зробити логічний та обґрунтований висновок про наявність чи відсутність ознак правопорушення в діях конкретної особи. Безперечно, оцінку доказів здійснює орган (посадова особа), який розглядає справу про адміністративне правопорушення на основі свого внутрішнього переконання, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю [181].

Доцільно погодитися з позицією В.К. Колпакова, В.В. Гордєєва, які вважають, що вимога всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин справи пов'язана з розглядом справи з урахуванням і дотриманням усіх принципів адміністративного процесу. З позиції вчених, правило всебічного з'ясування обставин справи передбачає дослідження доказів у справі з їх порівнянням і зіставленням з іншими доказами, виявлення спільної та відмінної інформації, ознак, властивостей і суперечностей, відхилення неналежних, недостовірних і недопустимих доказів [203, с. 229]. А повне дослідження доказів – це дослідження такої кількості доказів, яка необхідна для ухвалення законного рішення. Об'єктивне з'ясування обставин справи означає їх з'ясування судом неупереджено, незацікавлено і безсторонньо, не підлаштовуючи їх під докази у справі [203, с. 230].

Зауважимо, що процес виявлення, дослідження та оцінки доказів, не зважаючи на те, що вони пов'язані між собою, розірвані певними часовими межами, які охоплюються стадіями провадженням в справах про адміністративні правопорушення. У загальній теорії права під стадіями, як правило, розуміються відносно самостійні цикли юридичного процесу, на кожному з яких вирішуються специфічні завдання, для чого здійснюються чітко визначені правовими нормами юридичні дії та видаються юридичні документи (правові акти) [440, с. 401].

У свою чергу, А.П. Коренев визначає стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення як етапи проходження справи, що відмежовуються один від одного підсумковим процесуальним рішенням і

характеризуються конкретними завданнями, колом органів та осіб, які беруть участь у провадженні в справі, порядком виконання процесуальних дій і особливостями адміністративно-процесуальних правовідносин [32, с. 239].

З позиції О.В. Кузьменко, під етапами адміністративного провадження слід розуміти сукупність послідовних процесуальних дій, об'єднаних проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження [236, с. 134].

Більш ширше визначення надає М.М. Тищенко, який вважає, що стадія – це відносно відокремлена, виокремлена в часі й логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах [21, с. 488].

При цьому В.М. Столбовий виділяє чотири ознаки послідовних операцій адміністративного провадження:

- вони здійснюються послідовно, утворюючи ланцюг дій;
- розташування операцій у цьому ланцюзі логічно визначена;
- різним видам проваджень притаманні різні за характером і призначенням операції;
- здійснення тієї або іншої операції в тому або іншому провадженні визначається адміністративно процесуальними нормами і виступає як момент реалізації матеріальних норм адміністративного права. Такі операції прийнято називати стадіями адміністративного провадження [430, с. 77-78].

Отже, узагальнюючи викладений матеріал, можна зробити висновок, що на сьогодні відсутня стала дефініція стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. КУпАП також не закріплює даного визначення, хоча дозволяє зробити висновки щодо видів стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Пропонуємо власне визначення стадії у справах про адміністративні правопорушення, під якою слід розуміти певний часовий проміжок, що має специфічну мету, завдання

та коло учасників, які відповідно до своїх прав вчиняють ряд процедурних дій, спрямованих на встановлення об'єктивної істини в конкретній адміністративній справі.

До поділу стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення єдиного підходу немає. Так, В.А. Юсупов визначає такі види стадій:

- 1) порушення справи;
- 2) збір і вивчення потрібної інформації;
- 3) попереднє вивчення матеріалів справи;
- 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню;
- 5) розгляд справи органом, що уповноважений приймати рішення;
- 6) розгляд скарги і прийняття остаточного рішення;
- 7) виконання рішення у справі [497, с. 96].

Відповідно до підходу Е.Ф. Демського, виокремлюються такі стадії:

- 1) відкриття справи;
- 2) розгляд справи;
- 3) винесення постанови у справі;
- 4) перегляд постанови у справі;
- 5) виконання постанови у справі [126, с. 449].

У свою чергу, В.Д. Сорокін дещо інакше трактує стадії провадження, виділяючи:

- 1) порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення;
- 2) адміністративне розслідування;
- 3) розгляд справи про адміністративне правопорушення;
- 4) перегляд постанов і рішень у справах про адміністративні правопорушення;
- 5) виконання постанов щодо справ про адміністративні правопорушення [426, с. 511–523].

Більш логічно виглядає поділ стадій провадження в справах про

адміністративні правопорушення, який надає М.Я. Масленніков, виділяючи такі стадії:

- 1) порушення справи;
- 2) розгляд справи по суті й винесення постанови;
- 3) факультативна стадія – розгляд скарг і протестів;
- 4) виконання постанови [265, с. 17].

На думку Ю.П. Битяка, слід виокремити такі чотири стадії:

- 1) порушення справи;
- 2) розгляд і винесення постанови;
- 3) оскарження чи опротестування постанови;
- 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [24, с. 202].

Разом з тим вважаємо, що найбільш вдалою є така структура провадження в справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення справи про адміністративний проступок і складання протоколу;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення;
- 3) оскарження постанови і перегляд справи;
- 4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.

Безперечно, кожна стадія має свої особливості, які обумовлені її метою, завданнями та характером процедурних дій, що вчиняються на конкретному етапі. Однак на детальному дослідженні стадій ми зупинимося дещо пізніше. Проте в будь-якому випадку варто погодитись з тим, що провадження в справах про адміністративні правопорушення має динамічний характер, перетікаючи із стадії в стадію, при цьому вони охоплені спільною метою. Така динаміка провадження обумовлена, насамперед, особливостями адміністративно-правових відносин та наявністю встановлених строків розгляду справ про адміністративні правопорушення.



## **4.2. Система і компетенція суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх розвиток**

Специфічність адміністративно-правових норм полягає в тому, що вони регулюють широке коло суспільних відносин, охоплюючи найрізноманітніші сфери нашого життя. Проте нормативне закріплення того чи іншого права не є гарантією його дотримання. Однак слід мати на увазі, що кожні правові відносини мають свою специфіку та особливий механізм реалізації. Тому для забезпечення дотримання гарантованих Конституцією України прав, свобод та інтересів людини необхідно мати розгалужену систему суб'єктів, які будуть зобов'язані забезпечувати неухильне виконання правових приписів у будь-якій сфері. Разом з тим наявність значної кількості суб'єктів, наділених правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, породжує низку питань, що пов'язані із розмежуванням їх компетенції.

Безперечно, варто погодитися з думкою Ю.А. Тихомирова, який вважає, що встановлення кола суб'єктів, етапів і процедур розгляду адміністративних справ є найважливішою характеристикою адміністративного процесу [449]. При цьому він виділяє такі ознаки суб'єкта владних повноважень:

- 1) наділення власною компетенцією, у межах якої реалізує законодавчо визначені владні повноваження;
- 2) здійснення управлінських функцій на основі законодавства або в межах виконання делегованих повноважень;
- 3) використання правових та організаційних форм і методів діяльності при реалізації компетенції;
- 4) юридична оформленість учинених дій та визначеність у нормах права, що вказує на легалізований характер правового статусу;
- 5) мета реалізації владних повноважень – захист та охорона публічного інтересу [387, с. 14].

Крім того, не можна не зупинитися на позиції іншого науковця. Так, В.К. Колпаков суб'єктами адміністративно-деліктної юрисдикції вважає учасників провадження у справах про адміністративні проступки, які виконують покладені на них державою обов'язки щодо порушення, розслідування, розгляду, прийняття рішення, виконання рішення у таких справах [198, с. 384].

З позиції інших науковців особливістю системи органів, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, є наявність специфічного принципу побудови такої системи. В основу даної системи закладається територіально-галузевий принцип. Такий підхід зумовлений необхідністю забезпечити захист суспільних відносин від адміністративних правопорушень на усій території держави, а також боротьбу з ними в окремих галузях управління. Отже, відповідно до такого підходу поділ системи суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, здійснюється на територіальну і галузеву підсистеми [351, с. 141-142].

Окрему увагу доцільно приділити і класифікації органів адміністративної юрисдикції. Найбільш цікавою, на наш погляд, є позиція Е. Ф. Демського, який виділяє такі критерії:

а) правова природа утворення – органи судової влади; органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування;

б) цілі утворення – органи, які утворені виключно для здійснення адміністративно-деліктної юрисдикції, та органи, створені для адміністративно-деліктних юрисдикційних, а також інших функцій;

в) безпосередня компетенція, яка встановлюється законодавцем та закріплюється у нормативно-правових актах щодо кожного органу зокрема [126, с. 85].

У свою чергу, М.В. Завальний пропонує власну класифікацію суб'єктів, які здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вони різняться за:

- а) правовою природою утворення;
- б) цілями утворення;
- в) структурою повноважень;
- г) порядком ухвалення рішення у справі;
- д) безпосередньою компетенцією [145].

При цьому за структурою повноважень суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть поділятися на органи: а) територіальної компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративно-каральну юрисдикцію у межах адміністративно-територіальної одиниці; б) галузевої компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративну юрисдикцію у межах галузі управління [145].

Крім того, М.В. Завальний також поділяє владних суб'єктів за критерієм правової природи утворення органів на такі сфери: сфери виконавчої влади (ст. 222 – органи внутрішніх справ, ст. 222-1 – органи Державної прикордонної служби, ст. 230-1 – органи Міністерства праці і соціальної політики); сфери судової влади (ст. 221 – суди); сфери місцевого самоврядування (ст. 219 – виконавчі комітети селищних і сільських рад) [145].

За цілями утворення вони поділяються на органи, що утворені: виключно для здійснення юрисдикційних функцій (наприклад, ст. 218 – адміністративні комісії); для здійснення як юрисдикційних, так й інших функцій (наприклад, ст. 219 – виконавчі комітети селищних і сільських рад, ст. 222-1 – органи Державної прикордонної служби, ст. 235 – військові комісаріати) [145].

За структурою повноважень суб'єкти поділяються на органи: територіальної компетенції (ст. 219 – виконавчі комітети селищних і сільських рад, ст. 218 – адміністративні комісії); галузевої компетенції, тобто ті, що здійснюють адміністративну юрисдикцію у межах галузі управління (ст. 222-1 – органи Державної прикордонної служби, ст. 225 – органи морського транспорту) [145].

Разом з тим варто погодитися з позицією А.Т. Комзюка, який вважає, що визначення складу органів та посадових осіб, яким має бути надано право розглядати справи про адміністративні проступки, є проблемою не тільки адміністративного права, а й формування правової держави загалом [79, с. 624].

Однак, якщо виходити зі структури КУпАП (Глава 17 «Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення»), то напрошується висновок, що в основу поділу суб'єктів адміністративної юрисдикції закладено саме поняття «підвідомчість».

На сьогодні в теорії права виділяють два поняття «компетенція» і «підвідомчість». Слід зазначити, що вони мають різне змістовне наповнення, оскільки належать до двох різних явищ: компетенція характеризує орган влади або громадськості з боку його повноважень, а підвідомчість характеризує юридичну справу з боку її здатності бути розглянутою певним органом. Разом з тим вони є спорідненими, адже, говорячи про компетенцію, ми вказуємо на об'єкти (предмети) владних повноважень, а кажучи про підвідомчість, вказуємо на здатність юридичної справи бути об'єктом повноважень певного органу [287].

Досліджуючи поняття компетенції, Ю.П. Битяк визначає її як певний обсяг державної діяльності, що покладений на конкретний орган, або коло питань, передбачених законодавством, іншими нормативно-правовими актами, які орган має право вирішувати в процесі практичної діяльності [17, с. 59].

Термін «компетенція» визначається також як сукупність юридично встановлених повноважень (прав та обов'язків) публічно-владних органів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування), посадових осіб; коло питань, з яких вони мають право приймати рішення [74, с. 388].

Великий енциклопедичний словник тлумачить підвідомчість як «правовий статус відомства, який залежить від його виду та функції і визначається Конституцією, законами, положеннями та іншими

нормативними актами про конкретне відомство» [74, с. 640].

А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник зазначають, що підвідомчість – це інститут адміністративно-процесуального права, який забезпечує розгляд та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, віднесених процесуальним законодавством виключно до їх компетенції [205, с. 512].

З точки зору Д.М. Бахраха, підвідомчість для суб'єктів публічно-владних повноважень – це «компонент їх компетенції, який пов'язує їх повноваження з певними об'єктами владного впливу, визначає їх предметні та територіальні межі» [48, с. 140]. При цьому, розглядаючи підвідомчість у широкому сенсі як міжгалузевий правовий інститут, вчений вважає, що для будь-якої публічної галузі права, яка регулює діяльність суб'єктів владних повноважень, є характерним, а часом і обов'язковим, визначення та розмежування кола справ, підвідомчих таким суб'єктам. Відтак, «всюди, де функціонує публічна влада, де діють її суб'єкти, повинна існувати підвідомчість» [49].

Е.Ф. Демський, досліджуючи поняття підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, робить висновок, що це «розмежування компетенції в системі відносин між різними органами адміністративно-деліктної юрисдикції щодо розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення на підставі і у межах закону та притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності» [126, с. 437-438].

Варто погодитися з позицією А.Т. Комзюка, який зазначає, що встановлення підвідомчості – це розмежування компетенції між органами (посадовими особами). Кожен орган або посадова особа має право розглядати і вирішувати тільки ті питання, які належать до її відання. Встановлення підвідомчості справ – спосіб визначення компетенції [6, с. 47].

У свою чергу, О.І. Остапенко, характеризуючи розмежування підвідомчості розгляду справ про адміністративні правопорушення, виділяє посадову підвідомчість, у якій нормативно відображені повноваження

посадової особи щодо розгляду справи про адміністративні правопорушення [302, с. 135-136].

Виходячи з аналізу наукових праць з адміністративного права, можна виокремити два основні види підвідомчості: предметну та територіальну. Так, під предметною підвідомчістю розуміють нормативне вирішення питання про те, якому виду органів доручено розглядати відповідну категорію справ. Наприклад, законодавством встановлено, що справи про порушення правил пожежної безпеки розглядаються органами, які здійснюють державний пожежний нагляд. Для визначення предметної підвідомчості справ законодавець використовує також і додаткові ознаки. До них належать місце вчинення правопорушення, вік правопорушника [6, с. 47].

У свою чергу, територіальна підвідомчість – це нормативне вирішення питання про те, де (а тому і яким органом) повинна розглядатися конкретна справа. Головне правило територіальної підвідомчості – справа розглядається за місцем вчинення правопорушення [6, с. 47]. Разом з тим слід пам'ятати про винятки, коли справа може розглядатися за місцем реєстрації транспортного засобу чи місцем проживання правопорушника. Проте нерідко в наукових працях виділяється і альтернативна або подвійна підвідомчість розгляду справ про адміністративні правопорушення. Але її здебільшого тлумачать як різновидність (підвид) територіальної підвідомчості [259, с. 84-85].

Однак на практиці часті випадки, коли суб'єкти не можуть визначитися з підвідомчістю справи. Тому вважаємо за доцільне визначення на законодавчому рівні та закріплення в КУпАП загальних правил підвідомчості справ про адміністративні правопорушення та її видів.

Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, як правило, пов'язана із конкретною спеціалізацією відповідного суб'єкта і є доволі вузькою. Тому законодавець визначає органи, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Відповідно до ст. 213 КУпАП

ці справи розглядаються:

1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;

2) виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад та їх посадовими особами, уповноваженими на те цим Кодексом;

3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених цим Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, Верховним Судом;

5) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те цим Кодексом.

Всі перераховані суб'єкти мають різний правовий статус, різні завдання та функції. У той же час їх діяльність спрямована на реалізацію завдань, визначених КУпАП (ст. 245).

Зупинимось на статусі зазначених суб'єктів більш детально. Так, відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», до переліку повноважень місцевого самоврядування у сфері забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян належать розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесених законом до їх відання; утворення адміністративних комісій [374].

Ще кілька десятків років тому адміністративні комісії були одними із ключових органів адміністративної юрисдикції, адже законодавець наділяв їх широким колом повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. На сьогодні такий стан речей суттєво змінився. При цьому позиції щодо доцільності функціонування даного органу різняться і в окремих випадках є діаметрально протилежними. Законодавець, не

закріплюючи поняття «адміністративна комісія», визначає порядок її утворення.

Так, згідно зі ст. 215 КУпАП, адміністративні комісії утворюються відповідними органами місцевого самоврядування у складі голови, заступника голови, відповідального секретаря, а також членів комісії. В адміністративних комісіях при виконавчих органах міських рад є посада звільненого відповідального секретаря комісії. Порядок діяльності адміністративних комісій встановлюється цим Кодексом та іншими законодавчими актами України. Адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних у містах рад утворюються у разі надання районній у місті раді та її виконавчому комітету відповідних повноважень міською радою [183]. Разом з тим у теорії права відсутня одностайна позиція щодо функціонування даного суб'єкта.

Зокрема, Ю.П. Битяк та співавтори відзначають, що адміністративні комісії – це не тільки основні колегіальні органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а й органи, покликані виховувати громадян у дусі точного і неухильного додержання законів, сумлінного ставлення до державного і громадянського обов'язку, поваги до прав, честі і гідності громадян, а також попереджувати правопорушення [15, с. 232].

О.І. Миколенко та В.С. Бердник колегіальну природу адміністративних комісій розглядають як додаткову гарантію законності та об'єктивності розгляду справ про адміністративні правопорушення [272, с. 25]. При цьому В.С. Бердник вважає, що адміністративні комісії як суб'єкти, які здійснюють виключно адміністративно-юрисдикційну діяльність, повинні отримати більше повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як аргумент автор наголошує на колегіальності цього суб'єкта, що, на його переконання, підвищує об'єктивність прийнятих рішень, їхню обґрунтованість та успішність їх реалізації [53].

Разом з тим окремі науковці вважають адміністративні комісії органом



міжгалузевої компетенції, створеним для здійснення юрисдикційної діяльності в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення [305].

Повноваження виконавчих комітетів селищних і сільських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення схожі до повноважень адміністративних комісій, однак є дещо вужчими. Так, В.В. Таран під виконавчим органом місцевої ради розуміє відносно відокремлену частину ради, яку складає колектив громадян, що здійснює виконавчо-розпорядчі функції на підставі владних повноважень і діє за допомогою визначених форм організації та методів діяльності [439].

Однак, з точки зору О.О. Кулешова, саме виконавчі комітети є ключовими органами при вирішенні основної маси питань життєдіяльності населених пунктів, а їх безпосередня діяльність спрямована на забезпечення таких галузей суспільного життя, як житлово-комунальне господарство, соціальне і побутове забезпечення, охорона здоров'я та освіта населення, забезпечення законності, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян тощо [239].

Не можна не погодитися і з позицію А.Т. Комзюка, який зазначає, що адміністративні комісії, які функціонують на громадських засадах, об'єднуючи представників різних організацій, допускають найбільше порушень закону під час притягнення до адміністративної відповідальності [79, с. 624].

До того ж В.В. Бондар наголошує, що на практиці в діяльності адміністративних комісій при державних адміністраціях (виконавчих комітетах) міських рад щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення виявляється юридична некомпетентність її членів, які здебільшого не мають відповідної освіти. Одним із істотних недоліків, на її думку, у постановках по справах про адміністративні правопорушення є відсутність необхідних відомостей про осіб, стосовно яких розглядаються справи, неповне зазначення обставин вчинення правопорушення і підстав

притягнення до адміністративної відповідальності, нечітке формулювання суті прийнятих постанов (рішень). Невиконання вимог закону щодо змісту і форм процесуальних документів, що складаються при розгляді справ про адміністративні правопорушення, нерідко тягне за собою порушення прав та інтересів потерпілих і тих, кого притягують до відповідальності [60].

У свою чергу, А.Ю. Якимов вважає, що формування адміністративних комісій на громадських засадах призводить до того, що до їх складу включаються особи, що не володіють професійними навиками, причому вимушені виконувати відповідні обов'язки або в неробочий час, або з відривом від виконання своїх основних функцій [501, с. 95]. У зв'язку з цим необхідно на законодавчому рівні визначити, хто саме може входити до складу адміністративних комісій, закріпивши їх статус.

Крім того, доцільно звернути увагу, що в КУпАП не згадано місцеві державні адміністрації в якості суб'єкта, що має відношення до розгляду справ про адміністративні правопорушення. Разом з тим п. 17 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» наділяє їх правом розгляду справ про адміністративні правопорушення, віднесені до їх відання [375]. Така ситуація є незрозумілою і потребує законодавчого врегулювання. Не зрозуміло також, чому одні органи виконавчої влади наділені юрисдикційними повноваженнями, а інші – ні. З іншого боку, чи доцільно було б таке право закріпити за всіма органами? Вважаємо, що законодавець має йти шляхом спрощення, логічного та раціонального існування будь-якої системи органів. Тому, можливо, доцільно створити єдиний орган, наділений компетенцією щодо вирішення таких видів правопорушень.

Крім того, ще одним із проблемних питань залишається відсутність правового врегулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності членів комісії у разі їх неявки на засідання. Загалом, сумнів щодо функціонування адміністративних комісій та виконавчих комітетів є обґрунтованим, особливо зважаючи на величезну кількість контрольно-наглядових органів, які здійснюють контроль за всіма сферами суспільного

життя.

Ще одним органом адміністративної юрисдикції, що має досить широку компетенцію, є Національна поліція України. Відповідно до КУпАП вона може розглядати справи та приймати рішення за значною кількістю адміністративних правопорушень. На відміну від державних інспекцій, до компетенції поліції віднесено справи про адміністративні правопорушення, об'єкт яких охоплює різні сфери публічного управління. Насамперед, це правопорушення у сфері публічного порядку та безпеки, встановленого порядку управління, правопорушення на транспорті, порушення обігу зброї та боєприпасів до неї, правопорушення в сфері охорони здоров'я та інші. Крім того, в юридичній літературі виділяються такі особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції:

- широке коло суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом;
- великий обсяг прав щодо накладення адміністративних стягнень порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції;
- широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції;
- визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення [173, с. 74].

Крім того, характерними рисами адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції є:

- по-перше, її виключно державно-владний характер, що здійснюється тільки в офіційному порядку;
- по-друге, юрисдикція поліції завжди є адміністративною, тобто здійснюється тільки спеціально уповноваженими підрозділами та посадовими особами (див. ст. ст. 222, 255 КУпАП);
- по-третє, найважливішим у здійсненні юрисдикційних повноважень поліції є забезпечення нею правоохоронної діяльності в особі уповноважених

органів та посадових осіб [33, с. 9].

Поряд із цим слід зазначити, що не всі підрозділи і посадові особи Національної поліції користуються юрисдикційними повноваженнями, що істотно відрізняє адміністративну юрисдикцію цих органів від юрисдикції органів правосуддя. Але, незважаючи на це, адміністративна юрисдикція в Національній поліції усе ж здійснюється великою кількістю суб'єктів юрисдикційних правоохоронних відносин, уповноважених законом притягати винних у правопорушеннях осіб до адміністративної відповідальності [33, с. 10]. При цьому збір доказової бази, здійснення кваліфікації дій особи, що вчинила правопорушення та розгляд справи покладено на одну людину.

Разом з тим, зважаючи на прагнення України відповідати європейським стандартам у сфері забезпечення прав та інтересів громадян, з кожним днем посилюється роль судової системи, надаючи їй ключове значення. Головним критерієм віднесення справи до юрисдикції суду є характер вчиненого правопорушення.

До компетенції судів (суддів) законодавець зараховує найскладніші справи щодо кваліфікації дій правопорушника. Передавання цих справ до відання судів зумовлене кількома обставинами, що вирізняють ці проступки серед інших:

- 1) підвищена суспільна шкідливість вчинених правопорушень та схожість за формальними ознаками на злочин;
- 2) особлива суспільна значущість цих правопорушень, зумовлена специфічним правовим статусом суб'єктів цих проступків;
- 3) складність кваліфікації діянь та необхідність юридичної освіти посадових осіб, які прийматимуть рішення по справі [247, с. 93].

У переважній більшості в наукових колах суди вважають основними, лідируючими суб'єктами адміністративної юрисдикції, що наділені правом приймати владні акти, визначати рух і долю справи, тобто мають право здійснювати в процесуальній формі дії, що зумовлюють виникнення, зміну

чи припинення адміністративно-правових матеріальних та процесуальних відносин [197, с. 146].

Цікавою з цього питання є позиція С.О. Короед та М.В. Лошицького. Науковці переконані, що за своєю природою суд, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, є адміністративно-юрисдикційним органом (органом адміністративно-деліктної юрисдикції) і одночасно органом адміністративно-деліктної юстиції (правосуддя). Отже, особливе місце суду в системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції обумовлене тим, що суд здійснює саме правосуддя і, на відміну від більшості органів адміністративно-деліктної юрисдикції, не входить до системи органів державного управління [218; с. 100; 253, с. 32].

Проте у правовій науці існує думка, що розгляд справ про адміністративні правопорушення – це прерогатива діяльності судів. [27, с. 253-254]. Така позиція має своїх прихильників, наприклад Г.В. Корчевний. На думку науковця, лише визначення виключної судової підвідомчості справ про адміністративні правопорушення дозволить чітко розмежувати правосуддя та діяльність органів виконавчої влади. Також, як вважає автор, це сприятиме розробці єдиних правових процесуальних норм щодо розгляду справи та винесення відповідної постанови [222]. Крім того, незалежність суддів у процесі розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення є ключовим критерієм для підтримання даної позиції. Оскільки незалежність виступає «запобіжником» від будь-якого зовнішнього впливу та можливого тиску вищих судових інстанцій [437, с. 5-10].

Разом з тим найбільш виваженою, на нашу думку є позиція А.Т. Комзюка, на думку якого розглядати справи про адміністративні правопорушення повинні переважно судді. Але, як зазначає науковець, водночас велика кількість та невелика шкідливість (кожного окремо) адміністративних проступків потребує порівняно простого порядку застосування заходів реагування [205, с. 512].

Юрисдикція суду поширюється на весь спектр суспільних відносин, що охороняються державою. КУпАП чітко визначає компетенцію суду, розмежовуючи її від компетенції інших суб'єктів адміністративної юрисдикції. Разом з тим Кодекс визначає виключну компетенцію суду щодо розгляду окремих категорій адміністративних справ. Так, мова йде про всі правопорушення, пов'язані з недотриманням антикорупційного законодавства.

Крім того, до виключної підвідомчості суду відносять також справи, у яких наявні певні спеціальні суб'єкти. Мова йде насамперед про обов'язковість вирішення в судовому порядку справ про адміністративні правопорушення, що вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, а також справи, пов'язані з вчиненням військових правопорушень. Незалежність судів, спеціалізація дозволяє говорити про якісну оцінку доказів, про всебічність при розгляді справи. З іншого боку, слід відзначити, що останнім часом в Україні набуває поширення публічна демонстрація такої форми правового нігілізму, як прояв неповаги до суддів та суду зокрема. Це явище тягне за собою неможливість виконання судовою владою своїх функцій у повному обсязі, оскільки в ході посягань на авторитет судової влади майже нівелюється принцип всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи. Власне, якщо подібна ситуація відбувається з судами, то важко уявити, що відбувається в інших органах, які наділені адміністративною юрисдикцією.

Останнім суб'єктом, який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, є державні інспекції. На наш погляд, зважаючи на функції цих органів, було б логічніше використовувати термін «контрольно-наглядові органи». КУпАП визначив велику кількість таких органів, на сьогодні їх – 44. Кожен з них має свої завдання та функції, що регулюються численними правовими актами. Загалом можна стверджувати, що основною функцією для державних інспекцій є функція контролю чи нагляду. Вони забезпечують реалізацію державної політики у певній сфері,

здійснюють керівництво з питань, які мають загальний характер для всіх чи багатьох галузей господарства, соціально-культурного будівництва. У зв'язку з цим слід підтримати Б.В. Шубу, який зазначає, що основним завданням таких органів є здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, а додатковою функцією – здійснення юрисдикційної діяльності в сфері розгляду та вирішення віднесених до їх підвідомчості справ про адміністративні правопорушення [489].

При цьому мета діяльності контрольно-наглядових органів (державних інспекцій) – це забезпечення режиму законності та правопорядку на підконтрольних об'єктах шляхом здійснення діяльності (підзаконної, виконавчо-розпорядчої, державно-владної, міжвідомчої) з профілактики, запобігання, виявлення та припинення правопорушень, усунення шкідливих (або суспільно-небезпечних) наслідків, відновлення порушених прав, організації та здійснення контрольних заходів [223, с. 7].

Разом з тим покладення таких повноважень на галузевих суб'єктів адміністративної юрисдикції створює зайве навантаження на систему суб'єктів загалом та не дозволяє приділити увагу іншим справам, віднесеним до компетенції відповідних органів та їхніх посадових осіб [221].

Крім того, окремим аспектом визначення правового статусу контрольно-наглядових органів є питання, пов'язані з відповідальністю посадових осіб, наділених правом виносити рішення в справах про адміністративні правопорушення. Адже функціонування чіткого механізму притягнення винних осіб до дисциплінарної чи інших видів відповідальності є запорукою забезпечення законності в державі. Це дозволить уникнути недбалого ставлення до своїх обов'язків, підвищить рівень матеріалів, які направляються до суду, та спонукатиме посадових осіб дотримуватися відповідних приписів правових норм. Крім того, Конституція України гарантує кожному право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб під час здійснення ними своїх повноважень.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження, слід зазначити, що сукупність широкого кола правовідносин, які охоплюються адміністративно-правовими нормами та охороняються державою, не може бути охоплена компетенцією одного суб'єкта адміністративної юрисдикції. Разом з тим існуюча система суб'єктів владних повноважень, наділених правом вирішувати справи про адміністративні правопорушення, має бути переглянута на законодавчому рівні. Виникає потреба у чіткому закріпленні завдань, функцій у частині розгляду справ про адміністративні правопорушення. Необхідно більш зважено підійти до доцільності функціонування адміністративних комісій в системі органів адміністративної юрисдикції, особливо зважаючи на відсутність правової обізнаності в її членів. Адже від того, наскільки обізнаною в правовому плані буде посадова особа, яка здійснює підготовку справи до розгляду та її розгляд, залежить якість прийнятих рішень та реалізація ряду правових принципів, що гарантуються Конституцією України. Тому в органах, які здійснюють певні контрольні функції, має бути впроваджена чітка спеціалізація, що забезпечить всебічність та об'єктивність вирішення справ про адміністративні правопорушення. Разом з тим розширення компетенції судів щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, на нашу думку, є недоцільним, оскільки в результаті втрачається особливий статус адміністративної відповідальності як позасудового виду відповідальності. Крім того, завантаженість судової системи, відсутність кадрового резерву в сьогоднішніх реаліях аж ніяк не сприяє реалізації одного із принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення – принципу швидкості та економічності провадження.



### 4.3. Проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення

Запорукою належного функціонування будь-якої правової системи є наявність чіткого механізму реалізації її правових норм. Саме від злагодженої роботи всіх складових елементів механізму залежить, насамперед, рівень захищеності особи в суспільстві, а також можливість реалізації її прав та інтересів у різних сферах. Не винятком у цьому розумінні є і провадження у справах про адміністративні правопорушення. Воно має певну сукупність елементів, які визначають порядок розгляду конкретної адміністративної справи, що називаються стадіями. Раніше ми зазначали, що на сьогодні у науці відсутня стала дефініція стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення. КУпАП також не закріплює цього визначення, хоча дозволяє зробити висновки щодо видів стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Стадії адміністративного провадження можна охарактеризувати наявністю:

1. завдань і функцій, властивих конкретній стадії;
2. певним колом обставин, що безпосередньо забезпечують перехід з однієї стадії в іншу;
3. специфікою правового становища учасників процесу;
4. специфічністю здійснюваних операцій та характером юридичних наслідків;
5. особливостями закріплених у процедурному документі матеріально-правових результатів [96, с. 126].

У попередньому підрозділі ми розглядали різні підходи до класифікації стадій провадження у справах про адміністративний проступок і дійшли висновку, що найбільш вдалою, на нашу думку, є позиція Ю.П. Битяка, який виокремлює такі чотири стадії:

1. порушення справи про адміністративний проступок і складення

протоколу;

2. розгляд справ про адміністративні правопорушення;
3. оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення і перегляд справи;
4. виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [24, с. 202].

Проте неможливо не погодитися і з позицією Е.Ф Демського та В.К. Колпакова, що аналіз означеного вище питання не має жодного практичного значення, оскільки в кінцевому підсумку важливим є те, щоб у своїй сукупності стадії відображали цілісну картину провадження та послідовність вчинення процедурних дій. А все те, що стосується конкретизації стадій – назва, мета, кількість, лежить виключно у науковій площині і вирішується вченими відповідно до їх поглядів. На їх думку, чітке розмежування стадій провадження дозволить зважено розподілити функції з його ведення між уповноваженими на те суб'єктами, уникнути порушення логіко-функціональної послідовності розвитку цього провадження та запобігти тим самим порушенню прав, свобод і законних інтересів осіб, які беруть у ньому участь [126, с. 325; 200, с. 289].

Варто зазначити, що на кожній стадії виконуються (як правило, різними суб'єктами) неоднакові процедурні завдання – порушення справи, її розгляд, виконання накладених адміністративних стягнень та викликають різні процедурні наслідки. Вони у кожній стадії свої і мають отримати відображення у відповідному процедурному акті (приміром, у протоколі про адміністративне правопорушення або постанові про застосування заходу адміністративної відповідальності чи про закриття справи) [236, с. 89].

Продовжуючи далі, слід погодитися з позицією В.К. Колпакова, який зазначає, що структура провадження у справах про адміністративні правопорушення вбачається чотирирівневою: дія – етап – стадія – провадження у цілому [441, с. 302]. При цьому під етапами

адміністративного провадження нерідко розуміють сукупність послідовних процедурних дій, об'єднаних проміжною метою на певному відтинку конкретного адміністративного провадження [236, с. 134].

Проте, якщо говорити про поняття «етап» і «фаза», то слід погодитися з підходом, який домінує в науці адміністративного права, що вони нерозривні й дотичні до поняття «стадія». Слід погодитися з тим, що стадія все таки є циклічно здійснюваним процесом, а поняття «етап» і «фаза» доцільно використовувати для визначення просторово-часових меж та послідовності певних операцій у процесах, що розвиваються не циклічно [441, с. 125].

На підставі аналізу юридичної літератури можна дійти висновку, що стадія є динамічним явищем, яке не має сталої форми і складається з ряду етапів, які певною мірою окреслюють послідовність вчинення процедурних дій у праві та просторово-часові межі конкретної стадії. Таким чином етап слід розглядати саме як частину певної стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Також можна підсумувати, що самотійність кожної стадії обумовлена певними критеріями: конкретні завдання і функції, що властиві тільки одній стадії; система юридичних фактів, які безпосередньо забезпечують перехід від однієї стадії до іншої; специфічність правового становища учасників провадження; специфічність здійснюваних операцій і характер юридичних наслідків; особливості кінцевих матеріально-правових результатів у певному процедурному акті (документі) [146]. Проте метою кожної стадії є вчинення необхідної в кожному конкретному випадку кількості дій, спрямованих на встановлення об'єктивної істини по справі.

Крім того, попри єдині правила провадження у справах про адміністративні правопорушення, їх реалізація відрізняється специфікою залежно від суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності. Наприклад, одні органи розглядають справи колегіально, інші – одноосібно, деякі не беруть участі у виконанні винесених постанов, інші – роблять це в

обов'язковому порядку [33, с. 20].

У зв'язку з цим буде доцільним зупинитися на кожній стадії окремо. Первинним етапом провадження в справах про адміністративні правопорушення є порушення адміністративної справи. КУпАП не визначає що саме є моментом порушення адміністративної справи, вимагаючи лише встановлення уповноваженими суб'єктами наявності ознак складу адміністративного правопорушення. Крім того, в науці спірним є і питання щодо визначення приводу та підстав для порушення справи. Так, з точки зору О.В. Кузьменко, приводами для порушення справ можуть бути заяви громадян, повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, а також безпосереднє виявлення проступку уповноваженою особою [234, с. 283]. Автор звертає також увагу на те, що безпосереднє виявлення як привід має характерні особливості, а саме:

а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю;

б) припущення щодо проступку виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і в разі непідтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його прийняттям будь-якого спеціального документа;

в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом [233, с. 206–207].

Так, приводами для порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення в органах Національної поліції може бути інформація отримана з: заяв потерпілих, очевидців, причому як письмових, так і усних; рапортів поліцейських, протоколів та актів членів громадських формувань з охорони громадського порядку; матеріалів засобів масової інформації; повідомлень судових, прокурорських працівників, адміністрації підприємств, установ, організацій тощо, а також при безпосередньому

сприйнятті (виявленні) факту неправомірної поведінки суб'єктом адміністративної юрисдикції [33, с. 27].

Підставою для порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення є достатні дані, які переконливо свідчать про наявність ознак проступку [99].

Варто зазначити, що на сьогодні існують різні думки щодо визначення часу початку провадження. Так, ряд науковців дотримуються позиції, що початок порушення справи безпосередньо пов'язаний з моментом складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Наприклад, згідно із думкою Ю.П. Битяка, на стадії порушення справи основним моментом, який фіксує порушення справи, є складення протоколу [24, с. 202]. Таку позицію підтримують О.М. Бандурка і М.М. Тищенко, стверджуючи, що складання протоколу – це одночасно і порушення адміністративної справи [40, с. 178]. Проте ця позиція є нелогічною, оскільки значна кількість процедурних дій в такому випадку взагалі залишається за межами провадження. Такий підхід підтримує і О.В. Терещук, який зазначає, що процедурним моментом порушення справи є момент складання протоколу або реєстрації інформації про проступок [446, с. 13].

Проте на думку О.А. Банчука, початком адміністративно-деліктного провадження слід вважати не складення формального протоколу, а момент отримання інформації про вчинення порушення, самостійного виявлення ознак діяння чи вчинення певних дій щодо особи [14, с. 222].

Однак ряд дій, які, до речі, мають своє процедурне оформлення, вчиняються до початку складання протоколу про адміністративне правопорушення. У такому разі не зовсім зрозуміло, на підставі чого вони вчиняються. Підтвердженням цього виступає можливість фіксації ряду процедурних дій, таких як вилучення речей, особистий огляд, огляд речей чи документів, відсторонення водія від керування транспортним засобом в протоколі про адміністративне правопорушення. Це свідчить про те, що складання протоколу про адміністративне правопорушення аж ніяк не може

бути початком самого провадження. І початок провадження збігається з моментом реєстрації інформації про факт вчинення правопорушення.

Для вирішення питання про відкриття провадження необхідно здійснити ряд заходів щодо:

- а) виявлення події адміністративного правопорушення та фіксації обставин, за яких його вчинено;
- б) встановлення особи, що вчинила адміністративне правопорушення;
- в) збору доказів та оформлення матеріалів справи;
- г) визначення підвідомчості та передання справи суб'єкту, уповноваженому на її вирішення.

Початок провадження у справах про адміністративні правопорушення не є настільки формалізованим, як, приміром, відкриття судового провадження в адміністративній або цивільній справі, яке оформлюється винесенням окремого судового рішення – ухвали.

У той же час на даній стадії вчиняються і ряд інших дій, таких як:

1. встановлення ознак правопорушення;
2. доставлення правопорушника;
3. встановлення особи правопорушника (прізвище, ім'я, по батькові, вік, місце проживання);
4. прийняття рішення про порушення справи; оформлення рішення про порушення справи;
5. зібрання доказів (пояснення осіб, що мають причетність до вчинку, і свідків, висновки спеціалістів, покази технічних приладів тощо);
6. встановлення даних, що характеризують особу правопорушника (попередні протиправні вчинки та їх наслідки, місце роботи, сімейний стан і стан здоров'я, джерела існування тощо);
7. процедурне оформлення результатів; направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю тощо [96, с. 55].

У зв'язку з цим С.С. Гнатюк вважає за доцільне використання терміна «дізнання» замість відкриття провадження в справі про адміністративне

правопорушення, що найбільш повно відобразить зміст даної стадії [96, с. 55]. При цьому автор цю стадію поділяє на етапи, що становлять групи взаємопов'язаних дій. До них він відносить:

1. попереднє адміністративне розслідування (дізнання): виявлення та припинення правопорушення, фіксація слідів на місці події, опитування очевидців, встановлення свідків, доставляння підозрюваного;

2. розслідування: складання протоколу, збирання пояснень, вилучення речей та документів (збір доказів), особистий огляд, медичний огляд, проведення експертизи, фіксація результатів розслідування у процедурних документах;

3. передача справи за підвідомчістю для розгляду: формування матеріалів справи та виконання вимог діловодства щодо документообігу в органах публічної влади [96, с. 57].

Варто звернути увагу на правила складення протоколу про адміністративне правопорушення. Відповідно до вимог чинного законодавства він має бути складений уповноваженими на те особами, перелік яких визначає КУпАП. У разі порушення вимоги законодавця такий протокол буде вважатися недопустимим доказом і матеріали справи будуть повернуті на доопрацювання. Проте на сьогодні при складанні протоколу про адміністративні правопорушення допускаються ряд порушень, серед яких можна виокремити: складення протоколу не уповноваженою особою, невірна кваліфікація вчиненого особою діяння, неналежне розкриття об'єктивної сторони правопорушення, не достатньо даних про свідків правопорушення, відсутність підписів свідків, правопорушника чи навіть особи, що склала протокол.

Безперечно, будь-яке порушення вимог, встановлених для оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, призводить до неможливості використання даного доказу при розгляді справи. Крім того, можливо в подальшому ми дійдемо до такого рівня розвитку всіх суспільних інституцій, що будь-яке порушення процедурних норм з боку уповноважених суб'єктів буде автоматично виключати можливість притягнення особи, яка

вчинила правопорушення, до відповідальності.

Проте максимальній конкретизації обставин вчинення адміністративного правопорушення перешкоджає і сама форма протоколу. Так, бланк протоколу про адміністративне правопорушення не дозволяє належним чином описати об'єктивну сторону правопорушення, зазначити інформацію про особу, що його склала, викласти зауваження до протоколу. З таких ситуацій є, як правило, два виходи. Перший – уповноважена особа максимально стисло, використовуючи скорочення, викладає необхідну інформацію. В іншому випадку уповноважена особа, розкриваючи, наприклад, інформацію, змушена виходити за відведені графи, при цьому заповнюючи протокол дрібним і часто нерозбірливим почерком.

Разом з тим слід пам'ятати про випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається. Так, відповідно до КУпАП (ст. 258) протокол про адміністративне правопорушення не складається у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі, а також порушень правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованих у режимі фотозйомки (відеозапису). Протоколи не складаються також і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення [181].

Крім того, відповідно до ст. 258 КУпАП протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених рядом статей КУпАП, за умови, що:

- розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. ст. 70, 77, ч. 3 ст. 85, ст. 153 КУпАП);
- розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 85 КУпАП);
- при накладенні адміністративного стягнення у вигляді



попередження на місці вчинення правопорушення;

- у випадках виявлення низки правопорушень (ст.ст. 202-203-1, 204-2, 204-4 КУпАП) у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України чи контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

- особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається [181].

Не заперечуючи існування прискореного провадження, слід все ж пам'ятати, що воно є скоріше винятком, аніж правилом і має застосовуватися у ситуаціях, які виключають спір як такий при наявності ґрунтовної доказової бази. При цьому слід мати на увазі, що громадянин позбавляється можливості реалізувати права, якими його закон (ст. 268 КУпАП) наділяє у провадженні: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження [119].

Наприклад, постанова по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксоване в автоматичному режимі, або про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), набирає законної сили після її вручення особі. Відповідно особа має виконувати постанову незалежно від того, бажає чи не бажає її оскаржити, ще навіть не ознайомившись з нею [119].

Відтак можна стверджувати, що структура стадії відкриття провадження не є сталою і залежить від виду правопорушення та суб'єкта, що розглядатиме справу. В окремих випадках буде застосований спрощений порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, коли на місці вчинення правопорушення виноситься одразу постанова.

Однак, незважаючи на випадки поглинання однієї стадії іншою, можна

говорити, що всі стадії адміністративного провадження нерозривно пов'язані між собою та мають взаємообумовлений зв'язок. У кожному конкретному випадку прослідковується динамічний процес, який передбачає максимальну реалізацію процедурних дій, що являються підставою реалізації наступної стадії. Кінцевим етапом на стадії відкриття провадження, на нашу думку, є складення супровідного листа про передачу матеріалів справи за підвідомчістю.

Вбачається, що залежно від правового статусу лідируючого суб'єкта, якому підвідомча справа, можна визначити такі варіанти завершення цього етапу:

1. перехід органу, якому підвідомча справа, від порушення провадження у справі та складення протоколу до розгляду;
2. передача справи в межах одного органу від посадової особи, що проводила перевірку, вищій посадовій особі, уповноваженій її розглядати та приймати рішення у справі;
3. передача справи на розгляд від одного органу (посадової особи) до органу (посадової особи), що не перебуває в прямому підпорядкуванні;
4. передача справи на розгляд суду (судді).

При цьому цей етап пропускається у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення у випадках, коли орган (посадова особа) має право самостійно накладати на правопорушника адміністративне стягнення і виконати постанову у справі [96, с. 83].

Варто зазначити, що законодавець не конкретизує форму даного процедурного документа. КУпАП також чітко не визначає строки передачі матеріалів за підвідомчістю. Доцільно було б визначити, що матеріали мають бути передані за підвідомчістю, наприклад, протягом трьох робочих днів, за аналогією передачі матеріалів, пов'язаних з вчиненням порушень вимог антикорупційного законодавства.

Центральною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення є стадія розгляду справи та винесення по ній постанови, тут

мова йде про встановлення фактичних обставин справи, перевірку та оцінку зібраної доказової бази. Зокрема, на думку Ю.П. Битяка, зміст цієї стадії полягає в тому, що компетентний орган (посадова особа) проводить остаточний розгляд у справі і дає правову оцінку діям особи, яку позначено в протоколі як правопорушника [24, с. 203]. Порівняно з попередньою стадією вона є більш деталізованою, але чимало проблем так і залишаються нерозв'язаними і потребують врегулювання.

Стадія розгляду справи та винесення постанови також включає в себе ряд етапів. Так, з точки зору С.С. Глібка, на цій стадії доцільно виокремити такі етапи:

1. прийняття та підготовки справи до розгляду: вирішення питання про належність до компетенції, вивчення змісту документів справи, витребування необхідних додаткових матеріалів, сповіщення осіб, які беруть участь у справі,

2. про час і місце розгляду, чи підлягають задоволенню заявлені суб'єктами провадження, клопотання;

3. розгляд справи: відкриття розгляду справи; оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, заслуховування осіб, які беруть участь у справі;

4. дослідження доказів та вирішення клопотань (заслуховування висновків прокурора), внесення пропозицій щодо ліквідації причин та умов правопорушення;

5. ухвалення рішення у справі: винесення однієї з постанов, передбачених КУпАП;

6. доведення постанови до відома суб'єктів провадження;

7. повідомлення адміністрації, громадської організації за місцем роботи, навчання чи проживання правопорушника [96, с. 57].

При цьому законодавець у ст. 278 КУпАП визначає перелік завдань, які посадова особа має вирішити під час підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення, а саме:

1. чи належить до її компетенції розгляд даної справи;
2. чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;
3. чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
4. чи витребувано необхідні додаткові матеріали;
5. чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката [181].

Посадова особа, яка розглядає справу, для правильного її вирішення має встановити ряд обставин, насамперед: факт вчинення правопорушення, форму вини особи, що його вчинила, обставини, що характеризують цю особу, наявність чи відсутність обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, вид та розмір спричиненої шкоди, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації, трудового колективу [181].

Зазвичай перед винесенням рішення в адміністративній справі проводиться дослідження всіх зібраних доказів та здійснюється їх оцінка. При цьому для кожного окремо взятого доказу законодавець установлює такі критерії як належність, допустимість, достовірність. Доказів має бути також достатньо і вони мають бути взаємопов'язані та не суперечити один одному. Крім того, орган, який розглядає справу, має враховувати і ряд обставин:

- обставини, що виключають провадження в справі про адміністративні правопорушення;
- обставини, що виключають адміністративну відповідальність;
- обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність, крім випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, та за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів,

зафіксовані в режимі фотозйомки (відеозапису).

Слід зазначити, що стадія розгляду справи та винесення постанови є недосконалою. Так, КУпАП, закріплюючи строки розгляду справ про адміністративні правопорушення, чітко не визначає строк, з якого має розпочатися стадія розгляду справи та винесення постанови. Також відсутній чіткий порядок її проведення, оскільки ст. 279 КУпАП лише в цілому визначила приблизний набір процедурних дій. Винятком є судовий розгляд справи про адміністративне правопорушення, який досить часто відбувається за аналогією розгляду справ інших видів юрисдикції. На нашу думку, такий стан справ впливає на якість прийнятих рішень і потребує врегулювання у правових нормах.

Насамперед слід чітко визначити та закріпити в КУпАП стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Необхідно визначити повноваження суб'єкта при розгляді справ, особливо суду. Досить часто при розгляді справ про адміністративні правопорушення виникають обставини, що унеможливають подальший розгляд справи та потребують додаткового уточнення або витребування необхідного матеріалу. У таких випадках суддя приймає рішення про доопрацювання та повертає матеріали справи відповідному суб'єкту.

Однак КУпАП не передбачає подібної процедурної дії. Для вирішення цієї проблеми доцільно було б наділити суд повноваженнями направляти, в разі необхідності, відповідному органу доручення для вчинення необхідних дій по справі. При цьому автоматично постає питання про можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення для отримання відповіді на доручення або вчинення інших процедурних дій.

Крім того, зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення є необхідним у випадку призначення судом експертизи, проведення якої може зайняти значний проміжок часу. Якщо цього не зробити, то з великою часткою імовірності можна спрогнозувати, що розгляд такої справи буде тривати понад встановлені КУпАП строки [94]. Слід

звернути увагу на п. 11 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р. «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення», де вказано, що справа про адміністративне правопорушення має бути вирішена навіть у разі порушення строку, встановленого законом для її розгляду, але при цьому строки накладення адміністративного стягнення, передбачені ст. 38 КУпАП, не можуть бути продовжені [363].

Ще одним болючим питанням є недотримання строків розгляду справ про адміністративні правопорушення через ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і яка була належним чином попереджена про розгляд справи, від участі у її розгляді. Вбачається, що в таких випадках доцільно було б застосовувати положення ч. 4 ст. 277 КУпАП, яке надає можливість зупинити строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до органу (посадової особи) або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо) [181]. Інакше через спливання строків особа просто уникає адміністративної відповідальності, тим самим порушуючи один із її ключових принципів – принцип невідворотності покарання. Адже саме завдяки невідворотності покарання, а ніяк не через непомірне збільшення санкцій, можна досягти зменшення кількості адміністративних правопорушень.

Завершальним етапом стадії розгляду адміністративної справи є винесення постанови, яка має відповідати встановленим законодавцем вимогам. При цьому, відповідно ст. 284 до КУпАП, орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених ст. 24-1 КУпАП; 3) про закриття справи [181].

Однією із проблем, з якими стикаються сьогодні на практиці, є відсутність можливості оскарження рішень дій чи бездіяльності владного суб'єкта, який виносить рішення. Оскільки така постанова набирає чинності з моменту її вручення особі. Наприклад, постанова у справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, відповідно до ст. 283 КпАП України, вже однозначно має містити дані про розмір штрафу та порядок його сплати, хоча постанова може бути не тільки про накладення стягнення, а й про закриття справи [119].

Оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення і її перегляд є однією з важливих стадій у справі про адміністративне правопорушення. Вона є також важливою гарантією захисту прав, свобод та інтересів як особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, так і потерпілого, це форма перевірки законності та обґрунтованості прийнятого рішення, виправлення помилок і недоліків у роботі органів адміністративної юрисдикції, у тому числі й суду [104].

Варто погодитися з позицією М.В. Карасьова, який вважає, що одна з основних функцій конституційного права на оскарження – бути засобом охорони прав і законних інтересів громадян [166, с. 25]. У свою чергу, Ю.П. Битяк підкреслює, що, захищаючи свої законні права та свободи, громадяни звертають увагу компетентних органів на порушення законодавства і в такий спосіб захищають існуючі в державі та суспільстві правовідносини [15, с. 279].

Головними цілями цієї стадії провадження є: перевірка законності, обґрунтованості, справедливості прийняття рішення, перевірка дотримання рішення, дотримання гарантованих конституційних прав і законних інтересів громадян в адміністративно-юрисдикційному провадженні [511, с. 141].

Відповідно до положень КУпАП оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення може реалізовуватися як в судовому, так і в адміністративному (позасудовому) порядку. Аналіз ст. 288 дозволяє дійти висновку, що особа може самостійно обирати вид оскарження. Так,

постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового стягнення [181]. До того ж використання адміністративного способу оскарження не виключає використання і судового оскарження прийнятого рішення.

На сьогодні існує думка щодо доцільності запровадження виключно судового способу оскарження, який не лише гарантуватиме дотримання суб'єктами владних повноважень прав, свобод та інтересів громадян, а й дозволить повною мірою реалізуватися судовому контролю. На нашу думку, це не зовсім виправдано, оскільки кардинально змінює статус адміністративної відповідальності, яка за своїм характером є позасудовим видом відповідальності. Крім того, подібний спосіб розгляду справ не відповідає принципу швидкості та економічності провадження в справах про адміністративні правопорушення. Разом з тим перегляд прийнятих рішень доцільно здійснювати в судовому порядку з метою виключення інтересів владних суб'єктів щодо позитивного вирішення скарги на їх користь.

Необхідно зазначити, що стадія оскарження постанови в справі про адміністративне правопорушення має факультативний характер. Кодекс наділяє правом на подання скарги на постанову в справі про адміністративне правопорушення особу, стосовно якої вона винесена, потерпілого та прокурора, у випадках визначених законом. При цьому постанова апеляційного суду, винесена за наслідками апеляційного перегляду, є остаточною і оскарженню не підлягає. Разом з тим саме на стадії апеляційного перегляду гостро стоїть проблема зі строками. Нерідко виникають ситуації, коли стягнення було накладено відповідно до вимог ст. 38 КУпАП, однак, на момент перегляду справи строки, визначені ст. 38 КУпАП, вичерпані і у зв'язку з цим суд апеляційної інстанції закриває провадження у справі. Оскільки справа була розглянута і санкція вже застосована до особи, а в даному випадку мова йде про перегляд справи, то



вважаємо за необхідне в КУпАП закріпити окремо строки, які регулюватимуть можливість звернення до апеляційного суду із скаргою на постанову в справі про адміністративне правопорушення та строки її розгляду. Особливо це необхідно у випадках, коли буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, і буде прийнято рішення про повернення справи на розгляд до компетентного органу (посадової особи).

Крім того, в Кодексі необхідно визначитися з формою скарги та вимогами до неї.

Орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність та обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено [181].

Завершальною стадією провадження в справах про адміністративні правопорушення є стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, однак на ній ми більш детально зупинимося в наступному підрозділі.

Підсумовуючи викладене, варто визнати, що стадії провадження становлять цілісний механізм, який забезпечує підтримання законності та правопорядку в державі. Кожна із стадій має власну мету, завдання та етапи. Разом з тим кожна окремо взята процедурна дія на будь-якому етапі провадження в справі про адміністративне правопорушення спрямована на забезпечення встановлення об'єктивної істини по справі та винесення законного й обґрунтованого рішення. Однак існує нагальна потреба у врегулюванні розглянутих проблем на законодавчому рівні.

#### **4.4. Особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки**

Заключною стадією провадження в справах про адміністративні проступки є виконання постанови. Ця стадія – прямий індикатор всього інституту адміністративної відповідальності, адже відображає наскільки злагоджено та ефективно працює весь механізм. Тому уповноважені органи та їх посадові особи мають докласти максимальних зусиль для виконання постанови в справі про адміністративне правопорушення, яка набрала законної сили.

Як раніше уже зазначалося, в юридичній науці немає єдності щодо сталого визначення структури провадження у справах про адміністративні правопорушення. Не оминула ця проблема і стадію виконання постанов. Така ситуація склалася в результаті відсутності чітко закріплених стадій провадження у справах про адміністративні проступки в КУпАП та наявності багатьох прогалин у чинних адміністративно-правових нормах. Як результат, кожна галузь доводить свою спорідненість із зазначеною стадією.

На сьогодні у науковій літературі досить часто можна зустріти твердження, що виконавче провадження являється підгалуззю адміністративного права України та має адміністративно-процедурний характер. При цьому завдання виконавчого провадження полягає у примусовій реалізації охоронно-відновлювальної функції суб'єкта владних повноважень [164; 126].

У свою чергу, С.В. Щербак також вважає, що виконавче провадження перебуває у сфері дії адміністративного процесу, оскільки державна виконавча служба входить до структури Мін'юсту і є органом виконавчої влади, а державний виконавець має визначений законом правовий статус державного службовця, тому правовідносини, які виникають при проведенні виконавчих дій, слід визначати, як адміністративно-процесуальні [493, с. 7-8].

Іншу позицію висловлює М.О. Абрамов, говорячи про виконавче провадження як завершальну стадію господарського процесу, на якій реалізується прийняте рішення. На його думку, виконавче провадження починається на підставі рішення або іншого акта суду, здійснюється виконавчими органами у тісній взаємодії із судом та під його контролем, тоді як при виконанні рішення необхідно зупинити, змінити характер, форми виконання тощо. Тому виконавче провадження є частиною, стадією господарського процесу (так само, як і цивільного) [2, с. 193-195].

Натомість Л.Г. Талан є прихильником концептуального включення виконання рішень судів до складу цивільного процесу, мотивуючи свою позицію таким:

1. взаємопов'язаність виконавчого провадження з попередніми стадіями цивілістичних процесів, що визначаються єдністю цілей, зазначені в цивільному процесуальному кодексі для всього судочинства і полягають у захисті порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод або інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави;

2. процесуальна форма вчинення дій з виконання судових рішень;

3. суд займає активну позицію на стадії виконання та залишається головним учасником відносин;

4. виражена в рішеннях Європейського суду з прав людини позиція, яка зводиться до того, що право на судовий захист стало б уявним, якби правова система держави дозволяла, щоб судові рішення, що вступило в законну силу, залишалося б не діючим на шкоду однієї зі сторін; виконання рішення, винесене будь-яким судом, повинно розглядатися як невід'ємна складова процесу [438].

Разом з тим існує і точка зору про галузеву самостійність виконавчого провадження. Прихильником такої позиції є, наприклад, О.В. Ісаєнкова, яка при характеристиці виконавчого права як галузі права, наголошує, що вона має всі ознаки родового поняття – галузі (власний предмет і метод правового регулювання, нормативну базу, принципи, особливий суб'єктний склад,

своєрідність відповідальності) і відрізняється специфікою змісту цих ознак від інших галузей права [162, с. 10].

Варто звернути увагу, що в юридичній позиції зустрічається думка, що виконавче провадження є самостійною юридично-процесуальною діяльністю спеціально уповноважених органів та посадових осіб, яка виражається у формі державного примусу і спрямована на фактичну реалізацію юрисдикційних рішень, що підлягають примусовому виконанню [111, с. 105-106; 97].

Разом з тим у цьому аспекті досить цікавою є позиція М.Й. Штефана. Науковець розглядає дане провадження як суспільні відносини, що виникають і реалізуються в процесі примусового виконання між органами державної виконавчої служби і посадовими особами, які здійснюють примусову реалізацію рішень, з одного боку, та між особами, котрі беруть участь у виконавчому провадженні і залучаються до проведення виконавчих дій, – з іншого, на підставах, у спосіб та в межах, встановлених законом [487, с. 5; 126].

Варто відзначити і позицію С.В. Уварової, яка підкреслює, що, незважаючи на те, що виконавче провадження є завершальною стадією будь-якого судового процесу, дана діяльність не обмежена лише виконанням рішень суду, а сприяє реалізації компетенції значного кола суб'єктів, перелік яких визначив законодавець. З урахуванням зауваженого можна стверджувати про самостійність цієї інституції [454, с. 29].

У свою чергу, Г.В. Джагупов наголошує, що виконання постанов – завершальна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). На даній стадії не досліджуються фактичні обставини справи, не виявляється істина, а здійснюється примусовий вплив. У процесі виконання постанови особа, що вчинила адміністративний проступок, зазнає відповідних позбавлень та обмежень особистого, морального або

матеріального характеру. Реалізація стягнення шляхом виконання постанови має спонукати суб'єкта в майбутньому утримуватися від вчинення правопорушень, зробити на нього виховний вплив [130, с. 29-30].

У той же час у положеннях Закону України «Про виконавче провадження» зазначається, що виконавче провадження – це завершальна стадія судового провадження та примусове виконання рішень інших органів (посадових осіб) – це сукупність дій органів і посадових осіб, визначених у Законі, що спрямовані на примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), які провадяться на підставах, в межах повноважень та у спосіб, визначені цим Законом, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону та інших законів, а також рішеннями, що відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [359].

На нашу думку, така позиція законодавця не відображає сутності виконавчого провадження та не охоплює весь комплекс правовідносин, що виникають під час виконання прийнятих рішень, оскільки примусове виконання рішень забезпечується не лише державними виконавцями, а й органами Національної поліції України. Тому доцільно було б доповнити дану статтю тезою, що «виконавче провадження – це завершальна стадія судового провадження, а також завершальна стадія в діяльності юрисдикційних органів».

Отже, на підставі проведеного аналізу можна зробити висновок, що під виконанням постанови в справі про адміністративний проступок необхідно розуміти специфічну стадію процедурної діяльності уповноважених суб'єктів, яка урегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована на забезпечення реалізації принципів адміністративної відповідальності шляхом застосування адміністративних стягнень до особи, що вчинила адміністративний проступок.

На нашу думку, сьогодні необхідно відзначити, що стадія виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення має окрему

нормативну регламентацію, бо вона передбачає виконання певних дій компетентними органами та їх посадовими особами, які базуються як на нормативних приписах, так і на прийнятих у справах постановах.

Зауважимо, що для стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення характерна наявність певних ознак, до яких доцільно віднести:

- виконавче провадження є завершальним етапом провадження в справах про адміністративні проступки;
- метою виконавчого провадження є забезпечення режиму законності в державі;
- постанови виконуються як в добровільному, так і в примусовому порядку;
- це провадження має специфічну процедуру, яка визначається спеціальними нормативними актами;
- воно реалізується уповноваженими суб'єктами;
- виконавче провадження має специфічний склад учасників;
- воно має певні часові проміжки для забезпечення виконання прийнятого рішення.

Крім того, дану стадію провадження можна класифікувати на такі види:

1. залежно від терміну виконання:

- короткочасна (стягнення штрафу на місці вчинення правопорушення, оголошення попередження тощо);
- тривала (виконання суспільно корисних робіт, адміністративний арешт тощо);

2) залежно від участі суб'єкта виконання в прийнятті постанови про накладення адміністративного стягнення:

- провадження з виконання постанов, винесених самим органом;
- провадження з виконання постанов, винесених іншими органами [393].

Варто зазначити, що стадія виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення має певну структуру. Так, О.М. Григоришин та А.Ю. Суходольський виокремлюють у ній такі етапи:

- 1) звернення постанови до виконання;
- 2) безпосереднє виконання;
- 3) закінчення провадження з виконання постанови;
- 4) повернення виконання.

При цьому, на їх думку, перші три етапи відзначаються як обов'язкові, а останній – може мати місце лише за певних обставин (необов'язковий) [106, с. 153–154].

Досліджуючи структуру провадження, С.Ю. Кошолкін виділяє такі його етапи:

1. набуття постановою у справі про адміністративне правопорушення законної сили;
2. направлення постанови для виконання компетентному органу – фактичне виконання постанови про накладення адміністративного стягнення;
3. вирішення питань, пов'язаних із виконанням адміністративних стягнень;
4. контроль за правильним і своєчасним виконанням постанов про накладення адміністративного стягнення;
5. закінчення провадження з виконання постанови про призначення адміністративного стягнення [224, с. 105].

При цьому він виділяє і факультативні етапи, до яких відносить:

1. відстрочку виконання постанови про призначення адміністративного стягнення;
2. зупинення виконання постанови про призначення адміністративного стягнення; заміну особи, яка повинна сплатити штраф;
3. припинення виконання постанови про призначення адміністративного стягнення;
4. повернення виконання постанови про призначення

адміністративного стягнення [224, с. 106].

У свою чергу, В.К. Колпаков вважає, що виконання постанови здійснюють в два етапи. Перший етап – звернення постанови до виконання; другий – безпосереднє виконання постанови [197, с. 214].

Найбільш лаконічною є позиція С.С. Гнатюка щодо стадії виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. На його думку, воно складається з таких етапів:

а) звернення постанови до виконання: прийняття постанови про накладення адміністративного стягнення до виконання безпосереднім виконавцем, вирішення питань, пов'язаних з виконанням постанови;

б) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій відповідно до виду накладеного адміністративного стягнення; контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови [95; 97, с. 15].

Схожу позицію підтримує і Е.Ф. Демський, поділяючи зазначену стадію на такі три етапи:

а) звернення рішення (постанови) до виконання;

б) безпосереднє виконання;

в) повернення виконання [126, с. 129].

До речі, на думку Е.Ф. Демського, до змісту звернення постанови до виконання необхідно віднести такі дії:

1. своєчасне вручення (надсилання) правопорушникові копії постанови про накладення адміністративного стягнення;

2. роз'яснення правопорушникові порядку та умов виконання постанови;

3. своєчасне надсилання постанови органу-виконавцю;

4. здійснення контролю за виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення та вирішення інших питань – відстрочка виконання, припинення виконання, давність виконання постанови тощо [126, с. 472].



Тож стадія виконання рішення розпочинається зі звернення постанови до виконання. Відправною точкою на даному етапі є визначення моменту набрання постановою законної сили, що робить її обов'язковою до виконання уповноваженими суб'єктами. Слід зауважити, що КУпАП визначає, що постанова адміністративного органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку оскарження цієї постанови.

Винятком є постанови про застосування стягнення у вигляді попередження, а також постанови по справі про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованого в автоматичному режимі, про порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксованого в режимі фотозйомки (відеозапису), а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення. У таких випадках постанова набирає законної сили після її вручення особі або отримання поштового повідомлення про вручення або про відмову в її отриманні, або повернення поштового відправлення з позначкою про невручення [181].

Крім того, постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Також законодавець встановлює початок звернення постанови до виконання (ст. 299 КУпАП), перебіг якого, за загальним правилом, розпочинається з моменту її винесення, якщо інше не встановлено КУпАП та іншими законами України. Постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову.

Варто погодитися з позицією А.Т. Комзюка, який вважає, що постанова, яка набрала чинності, – це своєрідний виконавчий документ, що підлягає обов'язковому виконанню, оскільки його винесено від імені

держави [208, с. 291]. При цьому обов'язковість постанови передбачено законодавцем через реалізацію мети провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка передбачає виконання винесеної постанови (ст. 245 КУпАП).

Необхідно зауважити, що виконання адміністративних стягнень – це складні за своїм змістом дії, що охоплюють як діяльність компетентних органів, установ (посадових осіб), так і дії особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, що мають бути вчинені відповідно до приписів постанови органу адміністративної юрисдикції [52, с. 6].

Разом з тим виконання постанови про адміністративне правопорушення досить часто залежить від ряду факторів, наприклад:

1. невідоме постійне місце проживання особи;
2. відсутність коштів для сплати штрафу;
3. хвороба особи, що притягається до адміністративної відповідальності;
4. необхідність влаштування на роботу;
5. невідоме місце знаходження майна особи, що вчинила адміністративне правопорушення;
6. сімейні обставини;
7. низький рівень законослухняності та правової культури. Такий стан погіршується через низький рівень довіри до будь-якої гілки влади та збільшення фактів безкарності за вчинені діяння;
8. низький рівень соціальної захищеності населення та погіршення рівня життя;
9. незгода з винесеним рішенням і, як наслідок, виникнення протистояння.

У зв'язку з цим законодавець передбачив можливість застосування відстрочки виконання постанови терміном на один місяць за наявності обставин, що ускладнюють виконання постанови про накладення адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту, виправних

чи громадських робіт або роблять її виконання неможливим, орган (посадова особа), який виніс постанову.

У той же час за наявності таких обставин як видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність за даний проступок; смерть особи, щодо якої винесено постанову про накладення адміністративного стягнення, законодавець передбачив можливість припинення виконання постанови про накладення адміністративних стягнень.

Безперечно, виконання кожного виду адміністративних стягнень має свою специфіку. Якщо говорити про виконання постанови про накладення попередження на правопорушника, то така постанова вважається виконаною з моменту її оголошення особі і, як правило, не викликає питань, пов'язаних з оскарженням прийнятого рішення. В окремих випадках, коли постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження вноситься за відсутності особи, що вчинила адміністративне правопорушення, то момент виконання такої постанови пов'язують із врученням такої постанови в строки, визначені законодавцем. Разом з тим саме тільки винесення постанови про накладення адміністративного стягнення його мети досягає лише частково. Для досягнення повного виховного, профілактичного та іншого впливу стягнення зазначену постанову має бути своєчасно і повністю виконано [6, с. 76].

У свою чергу, постанова про накладення штрафу вважається виконаною з моменту фактичної його сплати. Г.В. Джагупов зазначає, що якщо обов'язок виконати постанову про штраф покладається на порушника, факт прийняття ним такої постанови до провадження відсутній, тому що зазначений обов'язок виник у нього вже в момент доведення постанови до відома, що і свідчить про настання етапу звернення постанови до виконання [130, с. 42].

При цьому законодавець передбачає два способи сплати штрафу.

Перший – це добровільна сплата суми штрафу у строки, визначені ст. 307 КУпАП. Другий передбачає примусовий варіант стягнення суми штрафу із залученням відділу Державної виконавчої служби за місцем проживання правопорушника або за місцем знаходження його майна. Крім того, норми КУпАП передбачають можливість сплати штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення. При цьому оплата штрафу здійснюється виключно у безготівковій формі за допомогою електронних терміналів. Тим самим унеможлиблюється використання коштів, спрямованих на сплату штрафу, «не за призначенням». Необхідно звернути увагу, що постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу вважається виконаною, якщо вона повернута суб'єкту, що її виніс, із відповідною відміткою.

Варто зазначити, що готовність особи до добровільної сплати штрафу великою мірою залежить від того, чи були належним чином роз'яснені цій особі наслідки несплати штрафу. При цьому відомчі нормативні акти закріплюють за суб'єктом адміністративної юрисдикції обов'язок такого роз'яснення.

Ефективним заходом щодо забезпечення належного приведення до виконання штрафу могло б стати запровадження норми про заміну штрафу іншим видом стягнення [130, с. 92]. Наприклад, доцільно було б використати в якості заміни такі стягнення як громадські чи суспільно корисні роботи.

Постанова про застосування адміністративного стягнення у вигляді конфіскації предмета чи грошей та постанова про оплатне вилучення предмета виконується державним виконавцем. Постанова про конфіскацію предмета, грошей вважається виконаною з моменту вилучення для конфіскації предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, та грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, реалізації та передачі цього предмета або грошей у власність держави чи знищення предмета в установленому порядку [126, с. 475].

Разом з тим необхідно відзначити, що на практиці у суб'єктів адміністративної юрисдикції відсутні спеціально обладнані кімнати, де мають зберігатися вилучені у особи, що вчинила адміністративне правопорушення, предмети, які стали знаряддям вчинення правопорушення чи його безпосереднім об'єктом. Досить часто ці предмети зберігаються безпосередньо в кабінетах осіб, які їх вилучили, або у яких знаходиться справа. Також нерідко порушуються і терміни здійснення обліку таких речей та документів. Хоча законодавець чітко визначив строк проведення обліку речей і документів. Він має бути здійснений:

1. не пізніше наступного дня після їх вилучення шляхом внесення відповідного запису до книги обліку;

2. проводиться в день їх фактичної доставки – у випадках, коли облік речей і документів у книзі обліку не може бути проведений з об'єктивних причин (значна віддаленість місця вилучення речей від місцезнаходження уповноваженого органу або його підрозділу тощо) [368].

Якщо день, в який повинен бути проведений облік речей і документів, припадає на святковий або інший неробочий день, їх облік проводиться в перший робочий день [368].

Якщо говорити про позбавлення спеціального права, то дана постанова буде вважатися виконаною саме з моменту фактичного вилучення посвідчення на право керування транспортним засобом. Виконання постанови покладається як на органи Національної поліції, так і на органи, уповноважені здійснювати контроль у галузі мисливського господарства та полювання. М.С. Студенікіна зазначає, що застосування такого примусового заходу (позбавлення спеціального права) має бути забезпечено максимумом гарантій, який більшою мірою може дати судовий порядок розгляду [436, с. 37].

При цьому Н.П. Паригін для більшої ефективності даного стягнення пропонує у випадку ухилення власника транспортного засобу від виконання стягнення – позбавлення права керування і продовження експлуатації цього

засобу, проводити його оплатне вилучення [337, с. 164].

Разом з тим у КУпАП не врегульовано порядок виконання постанови про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Наприклад, відповідно до п. 10 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію України» набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, – це підстава для звільнення зі служби. Відповідно мова йде про автоматичне звільнення особи із займаної нею посади. Проте жоден інший нормативний акт, в тому числі і Закон України «Про державну службу», чітко не визначає як підставу для звільнення особи у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Хоча, очевидно, що постанова про накладення даного виду стягнення буде вважатися виконаною, коли особу буде звільнено в установленому порядку із займаної посади роботодавцем або вона призупинить зайняття певною діяльністю в порядку, передбаченому законом. Тому доцільно було б включити відповідне положення до Закону України «Про державну службу» стосовно окремих категорій державних службовців.

Виконання постанови про застосування стягнення у вигляді громадських робіт покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань. Ним є відповідний орган пробації, на який законодавець поклав обов'язок щодо здійснення нагляду за засудженими до покарань у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадських робіт, виправних робіт [380]. Виконання стягнення у вигляді громадських робіт здійснюється шляхом залучення порушників до суспільно корисної праці, види якої визначаються органами місцевого самоврядування.

Враховуючи, що до громадських робіт можуть бути залучені і неповнолітні, доцільно було б, на нашу думку, окрім визначення часу,

відведеного в день на громадські роботи для неповнолітніх, на законодавчому рівні закріпити й перелік робіт, які можуть виконувати дані особи. При цьому, відповідно до ст. 321-3 КупАП, на власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт покладається обов'язок погодження з органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, та видів цих робіт [181]. Відтак викладене та періодичність застосування таких стягнень ще раз підтверджує доцільність офіційного затвердження переліку робіт, до яких можуть бути залучені громадяни при застосуванні стягнення у вигляді громадських робіт. При цьому постанову про застосування громадських робіт слід вважати виконаною з моменту фактичного закінчення строку відбування стягнення особою, яка була притягнута до адміністративної відповідальності.

Схожими за порядком виконання є суспільно корисні роботи. При цьому існування переліку видів робіт, до яких може бути залучена особа, певною мірою пришвидшить виконання і даного виду стягнення. Оскільки вибір виду діяльності відбувався б з урахуванням вмінь та навичок роботи, що значно вплинуло б на результат праці.

Разом з тим суттєвою відмінністю порядку виконання суспільно корисних робіт від виконання громадських робіт є те, що у разі злісного ухилення особи від відбування адміністративного стягнення у виді суспільно корисних робіт вона підлягає притягненню до кримінальної відповідальності в порядку, встановленому законом. А у разі ухилення порушника від відбування громадських робіт постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, невідбутий строк громадських робіт може бути замінено штрафом або адміністративним арештом [181].

Виконання постанови про виконання стягнення у вигляді виправних

робіт детально регламентовано законодавцем. На підставі постанови суду про застосування виправних робіт із заробітку порушника проводяться відрахування в дохід держави протягом строку відбування адміністративного стягнення в розмірі, визначеному постановою суду. Відбування виправних робіт обчислюється часом, протягом якого порушник працював і з його заробітку проводилось відрахування. Кількість днів, відпрацьованих порушником, має бути не менше кількості робочих днів, що припадають на встановлений у постанові суду календарний строк стягнення [367].

Посадова особа уповноваженого органу з питань пробації не пізніше десятиденного строку з дня реєстрації постанови суду, заздалегідь уточнивши місце роботи порушника, надсилає на підприємство копію постанови та повідомлення про щомісячне відрахування визначеної судом частини заробітної плати і перерахування утриманої суми в дохід держави. Відрахування із заробітної плати порушника відповідно до постанови суду починаються з наступного дня після надходження копії постанови суду та повідомлення на підприємство. Відрахування проводяться з усієї суми заробітку порушника, без виключення з цієї суми податків та інших платежів і незалежно від наявності претензій до порушника за виконавчими документами, за кожний відпрацьований місяць при виплаті заробітної плати [367].

Разом з тим, аналізуючи порядок виконання постанови щодо застосування стягнення у вигляді виправних робіт, доцільно визнати, що, застосування кримінального покарання у вигляді виправних робіт до осіб, які вперше засуджені за вчинення злочину, є ефективним засобом виправлення та перевиховання, хоча і законодавча база щодо виконання цього виду покарання потребує певного удосконалення. У той же час застосування адміністративного стягнення у вигляді виправних робіт є недоцільним, адже за своїми виховними та юридичними наслідками воно фактично є «штрафом у розстрочку» [144]. Крім того, в умовах сьогодення багато людей працюють неофіційно, що взагалі ставить під сумнів існування даного виду стягнення.



Щодо виконання постанови про застосування стягнення у вигляді адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті, то вона виконується негайно після її винесення. Однак на практиці стосовно виконання цього виду стягнення виникає чимало проблем. Насамперед, часті випадки коли особу, що вчинила правопорушення, після винесення постанови суд відпускає із зали судового засідання, роз'яснивши обов'язок з'явитися до органів Національної поліції наступного дня з речами. Як результат правопорушник зникає, і органи поліції змушені витратити час на його пошуки та привід.

Крім того, на сьогодні відсутні спеціальні приміщення для утримання осіб, щодо яких застосоване дане стягнення. У всіх відділах поліції ізолятори тимчасового тримання вже декілька років закриті і не працюють, оскільки не відповідають вимогам європейського законодавства. Проте альтернативи таким спеціальним місцям держава не створила. Таким чином один із дієвих видів стягнень через відсутність матеріально-технічної бази в підрозділах Національної поліції виконати неможливо. Разом з тим постанова про застосування адміністративного арешту вважається виконаною після фактичного відбування адміністративного арешту в місцях, що їх визначають органи поліції.

Зауважимо, що на практиці чимало випадків, коли в постановах суду не вказується час (година), з якого починається відрахування строку відбування адміністративного арешту, і тому в таких випадках працівники поліції строк затримання, як правило, відраховують з моменту доставлення особи, підданої арешту, до місця призначення [450].

Зважаючи на можливість залучення заарештованих до фізичних робіт, необхідно було б не лише визначитися з процедурним оформленням відповідного рішення, а і визначити перелік робіт, на яких передбачається використовувати адміністративно заарештованих, тим самим уточнити місце їх використання з тим, щоб раціонально забезпечувати їх охорону [36, с. 40].

Крім того, КУпАП (глава 33) передбачає провадження з виконання

постанови в частині відшкодування майнової шкоди. Проте, якщо виходити з назви розділу п'ятого, розміщення 33 глави у ньому є не зовсім логічним, оскільки відшкодування майнової шкоди не є видом адміністративного стягнення. Оскільки постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди є виконавчим документом, то її виконання буде відбуватися за правилами виконавчого провадження.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що виконання постанов про накладення адміністративних стягнень має складний і багатогранний механізм, до якого залучаються різні суб'єкти, що здійснюють контрольні-наглядові функції у певних сферах життєдіяльності держави. Окремі провадження щодо виконання адміністративних стягнень досить детально регламентовані, інші – ні. Цей факт впливає і на визначення моменту закінчення провадження з виконання адміністративних стягнень. В окремих випадках (виконання постанови про накладення штрафу, конфіскації предмета, виправних робіт) законодавець чітко окреслює кінцевий етап виконання постанови, зазначаючи необхідність повернення постанови із відповідною відміткою про виконання. Разом з тим не можна не звернути увагу і на потребу деталізації процедури виконання окремих видів стягнень, що дозволить повною мірою реалізувати такий принцип адміністративної відповідальності як її невідворотність.

#### **Висновки до розділу 4**

У розділі охарактеризовано процедури реалізації адміністративної відповідальності та особливості їх розвитку. Здійснено характеристику провадження в справах про адміністративні проступки, окреслено коло суб'єктів адміністративної юрисдикції, їх систему та компетенцію, визначено проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її

розгляду та вирішення, з'ясовано особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки.

Визначено поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, під яким пропонується розуміти чітко визначену послідовність процедурних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами на підставах та в порядку, визначеному законом, з метою своєчасного, всебічного, повного й об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови.

Запропоновано чітко визначити певні стандарти для приладів, які працюють в автоматичному режимі і використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів, а також порядок їх використання.

Сформульовано визначення стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення як певного часового проміжку, що має специфічну мету, завдання та коло учасників, які відповідно до своїх процедурних прав вчиняють низку процедурних дій, спрямованих на встановлення об'єктивної істини в конкретній адміністративній справі.

Окреслено систему і компетенцію суб'єктів адміністративної юрисдикції та особливості їх розвитку. Запропоновано врегулювати в КУпАП повноваження місцевих державних адміністрацій в якості суб'єкта, що має повноваження щодо розгляду справ про адміністративні проступки, а також переглянути компетенцію контролюючих органів з метою впровадження чіткої спеціалізації, що забезпечить всебічність та об'єктивність вирішення справ про адміністративні проступки.

Розкрито проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити приводи порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення; покращити форму протоколу про адміністративне

правопорушення, яка б дозволяла належним чином описати об'єктивну сторону правопорушення, зазначити іншу необхідну інформацію; деталізувати повноваження суб'єктів адміністративної юрисдикції на стадії розгляду та винесення постанови; наділити суб'єктів юрисдикції повноваженнями направляти, в разі необхідності, відповідному органу доручення для вчинення необхідних дій по справі; передбачити в КУпАП можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення для отримання відповіді на доручення або вчинення інших процедурних дій; закріпити форму та зміст скарги в справах про адміністративні правопорушення. Зроблено висновок щодо недоцільності запровадження виключно судового способу оскарження, оскільки такий підхід кардинально змінює статус адміністративної відповідальності, яка за своїм характером є позасудовою. Наголошено на недоцільності вживання термінів «розслідування» та «дізнання» для відображення процедурних дій у провадженні в справах про адміністративні правопорушення, оскільки така діяльність передбачає вчинення спеціально уповноваженим суб'єктом (дізнавачем, слідчим) невідкладних слідчих дій.

Встановлено особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки. Під виконанням постанови в справі про адміністративний проступок пропонується розуміти специфічну стадію процедурної діяльності уповноважених суб'єктів, що урегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована на забезпечення реалізації принципів адміністративної відповідальності шляхом застосування адміністративних стягнень до особи, що вчинила адміністративний проступок.

Визначено фактори, які впливають на своєчасне виконання постанов у справі про адміністративне правопорушення, до яких віднесено: відсутність інформації про постійне місце проживання особи; відсутність коштів для сплати штрафу; хвороба особи, що притягається до адміністративної відповідальності; необхідність влаштування на роботу; невідоме місце

знаходження майна особи, що вчинила адміністративне правопорушення; сімейні обставини; низький рівень законослухняності та правової культури. Такий стан погіршується також через низький рівень довіри до влади та збільшення фактів безкарності за вчинені діяння; низький рівень соціальної захищеності населення та погіршення рівня його життя.

Проблеми, розглянуті у розділі, висвітлено в таких опублікованих працях автора: «Адміністративні комісії в системі суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки» [309]; «Сучасні підходи щодо класифікації суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки» [333]; «Щодо характеристики принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення» [335]; «Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення» [310]; «Деякі питання розгляду справи про адміністративне правопорушення» [314].

## Розділ 5

# НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

### 5.1. Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права

Модель нормативного регулювання основоположних категорій адміністративно-деліктного права, таких як поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності, має орієнтуватися на цінності сучасної правової держави. У цьому контексті доцільно буде розглянути різні підходи, закріплені у законодавстві країн Європи та світу, для виявлення стандартів, прийнятних для розвитку адміністративно-деліктного права України, враховуючи існуючий стан речей та історичні особливості трансформування цієї галузі.

Аналіз нинішнього правового регулювання та періодичних пропозицій змін цього правового інституту в Україні дозволив дійти висновку, що суттєвих реформ не відбулося, а здебільшого відбувається корегування застарілого пострадянського уявлення кодифікованого акта [273].

Необхідно визнати той факт, що на інтеграцію законодавчих ініціатив часто впливає боротьба різних політичних сил у державі. Через здебільшого «другорядне» ставлення різних чиновників та політичних діячів до інституту адміністративної відповідальності зводяться нанівець спроби розробки і прийняття нових підходів до вдосконалення цієї важливої підгалузі права.

З огляду на основоположні категорії адміністративно-деліктного права і різноманітні наукові погляди, проаналізовані у цій роботі, щодо його місця у системі права України, можна зазначити, що їх діапазон є досить широким та охоплює, зокрема, аргументацію науковців про штучність утворення даної

галузі права в системі права України, чи, навпаки, розвиваються наукові дослідження, в котрих доходять висновку, що адміністративно-деліктне право займає визначне місце як самостійна галузь у правовій системі сучасної України.

Проте майже всі вчені сходяться у думці, що норми адміністративно-деліктного права, як надбання ще з часів радянської системи, все ж досі виконують важливу роль у сфері охорони правопорядку в суспільстві та державі.

Враховуючи наведене вище, вважаємо, що весь механізм адміністративно-деліктного права в Україні повинен бути переглянутий з позиції вектора євроінтеграції та розвитку сучасних правових стандартів розвинутих світових держав, що дає можливість значно розширити погляди вітчизняної правової науки. Врахування національних особливостей та зарубіжного досвіду повинно дати симбіоз у подальшому поліпшенні даної галузі права та прискорити процес реформування [491].

Країни Європи мають різні системи закріплення адміністративних деліктів. Наприклад, такі країни, як Швейцарія, Португалія, Австрія, мають нормативні акти змішаного характеру. У законах цих держав є поєднання матеріальних та процедурних положень з питань адміністративних правопорушень. У деяких країнах, таких як Польща і Чехія, адміністративні проступки встановлені нормами кодексу про адміністративні проступки [514]. У Данії порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення регулюється нормами кримінального законодавства [519].

Відсутність чіткої кодифікації норм адміністративно-деліктного права не завадила деяким розвинутим державам світу, таким як Німеччина, досягти міжнародного визнання та успіху на політичній та економічній арені світу. Зазначимо, що наявність чіткої систематизації норм чинного законодавства приводить до доступності, зручності у використанні і ліквідації імовірних прогалин. Розпорошеність норм законодавства однієї галузі права по великій кількості різноманітних нормативних актів ускладнює реалізацію вказаних

вище переваг [419, с. 278].

Розглянемо одну з найважливіших категорій адміністративно-деліктного права – поняття адміністративної відповідальності. Законодавство України, незважаючи на використання терміна «адміністративна відповідальність», фактично не має чіткого визначення цього поняття. Кодекс України про адміністративні правопорушення в самих назвах статей та розділів часто використовує це поняття [181]. Наприклад:

– розділ I, ст. 5 «Повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність» [181];

– розділ II «Адміністративне порушення і адміністративна відповідальність» [181].

Поряд з цим, у ст. 9 КУпАП надається визначення поняття «адміністративне правопорушення». Про «адміністративну відповідальність» лише зазначено, що вона настає, якщо порушення, передбачені КупАП, за своїм характером не тягнуть за собою відповідальності відповідно до кримінального законодавства [181].

Незважаючи на відсутність визначення поняття «адміністративна відповідальність», її дефініції часто зустрічаються у різних наукових виданнях та роботах [197]. Наприклад, Л.В. Коваль визначає, що адміністративна відповідальність є одним з видів юридичної відповідальності громадян, що досягли 16-річного віку, та службових осіб за вчинення ними адміністративних правопорушень [175].

В одній із своїх праць Л.Д. Лук'янець характеризує в цілому адміністративну відповідальність як механізм реалізації у порядку санкції правової норми, яка має форму стягнення [255, с. 23]. В.К. Колпаков, наводячи різні приклади визначення поняття адміністративної відповідальності, визначає її як примусове застосування компетентним відповідно до чинного законодавства суб'єктом встановлених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, з обов'язковим додержанням всіх норм встановленої процедури [197, с. 77].



Що стосується досвіду європейських та розвинутих держав з інших регіонів, то поступова трансформація їх нормативно-правової бази, як і історичний період вивчення цього напрямку, вказує на наявність двох різних поглядів на розуміння адміністративної відповідальності як основи адміністративно-деліктних відносин.

Частина розвинутих країн, таких, наприклад, як Франція, США, Англія, через значне зростання на початку ХХ століття обсягу адміністративних актів, які порушують права громадян, дійшли до висновку щодо необхідності встановлення відповідальності за дії своїх адміністрацій. Зважаючи на це, у цих країнах був утворений інститут адміністративної юстиції, завдяки якому вдалося сформувати головний засіб громадського нагляду за діями адміністрації.

Інший підхід застосований у Німеччині, де до появи поняття адміністративних правопорушень у сучасному розумінні, відповідальність наставала за кримінальні проступки, тобто встановлювалась можливість кримінального примусу в адміністративному порядку. Цей підхід можна умовно класифікувати як каральний, метою якого було не відновлення порушеного права, а покарання за невиконання встановлених законом норм поведінки. Такий же підхід у законодавстві Швейцарії, Бельгії, Італії, де адміністративні правопорушення закріплені у кримінальних кодексах та відповідно є своєрідним різновидом кримінально караних дій. І лише незначна кількість правопорушень закріплюється іншими нормативно-правовими актами [491].

Як бачимо, поняття адміністративних деліктів у країнах Європи в основному залежить від розмежування двох понять – кримінальна відповідальність та адміністративна відповідальність.

Цікавим є той факт, що чітке відмежування законодавства про адміністративні правопорушення спостерігається в основному у європейських країнах, які за своїми історичними особливостями у свій час були частиною радянського табору. Так, Латвія має окремий Кодекс про

адміністративні правопорушення [516].

У Польщі адміністративні делікти не входять в кримінальне законодавство, а підпадають під дію положень Кодексу про провадження в справах про порушення [513] та Кодексу про правопорушення [514]. Деякі аналітики Європейського інформаційного-дослідницького центру стверджують, що в країнах Західної Європи взагалі немає консолідованого законодавчого акта про адміністративну відповідальність, подібного до чинного кодифікованого законодавства України. У той же час завдяки постсоціалістичному спадку в країнах східної Європи діють окремі кодекси, присвячені адміністративним деліктам, які були прийняті ще в Радянському Союзі, а з отриманням незалежності пройшли період глобальної трансформації [290].

У доповіді незалежних експертів про рейтинг найщасливіших країн світу World Happiness Report-2019 Польща обігнала в рейтингу такі пострадянські країни Європи як Естонія, Латвія, Литва та ін. Одним з важелів на користь Польщі в цьому зіграло і реформування поглядів у її національному законодавстві, тому погляд сучасних польських науковців на процес трансформування поняття адміністративної відповідальності є досить цікавим [521].

У своїй роботі «Аналіз національної нормативної бази адміністративної деліктної відповідальності» д-р Д. Шумільо-Кульчицька та д-р П. Чарнескі зазначають, що, поряд із кримінально-правовою системою, яка включає відповідальність за вчинені злочини чи правопорушення, у 90-х роках в Польщі почалося реформування системи адміністративного права. Передусім було збільшено (встановлено та описано) кількість деліктів, за які законодавцем було передбачено накладення адміністративних штрафів. Якщо порівнювати 2004 та 2014 роки, то за десять років їх кількість виросла втричі [509, с. 154].

По-друге, вчені відзначають постійний процес відокремлення («втєчі») адміністративного законодавства від кримінального. Вони хотіли б назвати

цей спосіб трансформації «польським», проте зазначають, що це не так, адже подібне сталося спершу у Франції [509, с. 156].

По-третє, польські дослідники роблять висновок, що фінансова відповідальність за порушення норм адміністративного права ґрунтується на принципі легалізму. Це є суттєвою різницею щодо відповідальності за проступки, яка формується на принципі опортунізму, який дає право, але не нав'язує абсолютний обов'язок – ініціювати та вести провадження у справах [509, с. 156].

Прийнятним для Конституції Польщі та Європейського суду з прав людини є можливість оскарження судового рішення, що підлягає перегляду згідно з нормами національного законодавства Польщі [509, с. 157].

Одним з недоліків адміністративної відповідальності в Польщі є відсутність єдиної чіткої системи розрахунку штрафних санкцій. У різних статтях існують різні методи розрахунку, які іноді суттєво відрізняються, незважаючи на схожість деліктів, що ускладнює судове провадження та є незрозумілим для пересічного громадянина Польщі, що, в свою чергу, порушує принцип відкритості та доступності законодавства [509, с. 156].

Також наочним та таким, що повинен бути врахований в Україні, є такий аспект польського адміністративного законодавства як відсутність чіткого механізму регулювання випадків, коли одна протиправна поведінка тягне за собою порушення декількох норм, що становлять основу для накладення різних санкцій [509, с. 159].

Основну проблему польські науковці вбачають у відсутності чіткого механізму впровадження принципу «Non bis in idem» («Ніхто не повинен двічі нести покарання за одне й те ж правопорушення»). Лише окремі статті польського законодавства передбачають можливість перетину адміністративної та кримінальної відповідальності. Вважається доцільним врахувати польський досвід щодо прагнення ввести до чинних польських кодексів чіткі підстави для скасування або припинення кримінального чи адміністративного провадження у разі одночасного ведення кримінального й

адміністративного провадження за тим самим діянням, щоб суди, які ведуть кримінальне провадження, мали змогу враховувати не лише результат адміністративного провадження у межах накладення відповідальності за виявлене порушення, але також й враховувати вже понесений винним в адміністративному провадженні весь тягар застосованого стягнення [509, с. 160].

Підсумовуючи результати здійсненого дослідження, можна з упевненістю зазначити, що, зважаючи на наявність кодифікованої системи законодавства України, яка регламентує питання адміністративної відповідальності, відсутність у чинному законодавстві офіційно закріпленого поняття «адміністративної відповідальності», як і інших понять у загальній частині КУпАП, зумовлює неоднозначність застосування як його поняття, так і розуміння його змісту. Тому чинний КУпАП потребує відповідного доповнення, що повною мірою розкриє та визначить всю багатогранність його значення.

Наступною досліджуваною категорією адміністративно-деліктного права є завдання адміністративної відповідальності.

Досить вдало завдання адміністративної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності визначено М.В. Цвіком, який розглядає їх як соціальний ефект, результат, до яких прагне суспільство, і за допомогою правових норм визначає від його імені держава (законотворче, шляхом відповідної правоохоронної діяльності) у випадках вчинення винною особою проступків [149, с. 384].

У кримінальній відповідальності насамперед за основу взято її негативне (ретроспективне) завдання, тобто, особа, яка вчинила злочин, що передбачений чинним кримінальним законодавством, зобов'язана понести відповідне покарання, так би мовити, «перетерпіти» його. Тобто акцент робиться на ознаці караності, а вже потім обумовлюється її позитивний акцент, як стримуючий фактор для інших осіб від вчинення протиправних діянь [142, с. 45-46].

У свою чергу, адміністративно-правові заходи, окрім державного примусу, поєднують обов'язковий моральний вплив. Важко переоцінити суспільно-соціальну роль адміністративної відповідальності. Вона виникає як правовий наслідок неприйнятної форми поведінки осіб, як фізичних, так і юридичних, неприйнятної форми реалізації їх прав та обов'язків у соціумі. Вона, перш за все, виконує завдання позитивного аспекту застосування, тобто певний внутрішній стан особи, її ставлення до дорученої справи, суспільства, а вже потім ставить собі за мету ретроспективність, як наслідок правопорушення [38, с. 82].

Прийнято вважати, що адміністративна відповідальність відрізняється від інших видів юридичної відповідальності, таких як кримінальна, або цивільно-правова за відповідним переліком параметрів: за органами, які компетентні її застосувати; за підставами її застосування, за правовими наслідками, що настають після її застосування; за органами, які її застосовують, за встановленими законом санкціями та визначеною правовою процесуальною процедурою її застосування [38, с. 84-85]. Проте цей перелік хочеться доповнити і завданням, поставленим перед адміністративною відповідальністю. Завдання кожної юридичної відповідальності переплітаються в системі права, проте кожен вид відповідальності має свою першочергову мету та значення.

Об'єктом правопорушення при адміністративній відповідальності може виступати публічний інтерес. З цього слідує, що правовідносини, які було порушено, повинні бути потенційною сферою реалізації конкретного суспільного інтересу. Тобто, можна зробити висновок, що об'єктом адміністративного делікту є не сам досліджуваний інтерес, а його об'єктивація у формі окремих суспільних відносин, прийнятних у даному соціумі. Відбувається профілактика, недопущення зміни установленого порядку взаємодії соціуму у зазначених відносинах шляхом демонстрації документально зафіксованої заборони певних видів поведінки під загрозою покарання, через що відбувається вимальовування форм неправомірної

поведінки у даному суспільстві [159].

Виходячи з вказаного, можна робити висновок, що об'єктом адміністративного делікту можна вважати все коло суспільних відносин як сфери реалізації публічних інтересів.

Можна сказати, що визначальну роль ефективного і налагодженого механізму профілактики вчинення правопорушень відіграє такий правовий важіль у суспільстві, як наявність адміністративної відповідальності у загальній законодавчій системі захисту публічних інтересів. Виконуючи профілактично-превентивне завдання, інститут адміністративної відповідальності становить базис ефективного функціонування всього адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічних інтересів [159].

Навіть у ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, окрім охорони прав і свобод громадян, їх власності, зазначено, що завданням цього Кодексу є також зміцнення законності, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Питання, чи справляється належним чином з цим завданням Кодекс України про адміністративні правопорушення у такому вигляді, як існує зараз, залишається відкритим. Будемо сподіватися, що новий Кодекс України про адміністративні проступки своїм контекстом буде більш чітко вказувати на головне завдання адміністративної відповідальності в Україні.

Ще однією з найважливіших категорій адміністративної відповідальності є її функції. Через відсутність у законодавстві чіткого визначення поняття адміністративної відповідальності, одним із способів дослідження цього правового явища є уточнення та вивчення її функцій [100].

Серед різних поглядів на функції адміністративної відповідальності хочеться звернути увагу на одну з основних – виховну. Встановлена

законодавством відповідальність, у тому числі адміністративна, повинна мати на меті не «ламати» фізичний та психічний стан людини та заставляти показово страждати, а мати на меті перевиховати порушника шляхом встановлення допустимої поведінки в розрізі прав людини і загальних моральних принципів відповідальності, що буде стимулювати її відмовитись від вчинення проступку в майбутньому. Таке запровадження відповідальності для виконання виховної функції також буде прикладом для інших осіб, що планували скоїти відповідне протизаконне діяння.

Виховна функція реалізується всією системою адміністративної відповідальності. Буквально на початкових стадіях провадження у справах про адміністративні правопорушення виховна функція вже починає проявлятися. Наприклад, при оформленні матеріалів справи, коли застосовуються відповідні процесуально-забезпечувальні заходи (обмеження певних прав і свобод особи, що підозрюється у вчиненні делікту) [100].

Серед інших варто виокремити регулятивну функцію. Ця функція проявляється в тому, що адміністративна відповідальність, як правовий механізм адміністративно-деліктного права, характеризується прийняттям певних заборон, завдяки яким відбувається процес регулювання відповідної сфери суспільних відносин у соціумі [271, с. 28].

Превентивна функція спрямована на попередження адміністративних проступків у майбутньому як з боку правопорушника, так і всіх членів суспільства, де діє відповідна адміністративна відповідальність.

Превентивна функція включає дві складові:

- спеціальне попередження;
- загальне попередження.

Спеціальне попередження адміністративних деліктів – це утворення в системі держави таких умов, при яких мінімізується рецидив вчинення нових правопорушень особами, які вже вчинили адміністративний делікт раніше і притягувалися до адміністративної відповідальності. Прикладом таких умов є накладення відповідних адміністративних стягнень, таких як позбавлення

спеціального права, передбаченого ст. 30 КУпАП, адміністративний арешт, передбачений ст. 32 КУпАП, тощо.

Загальне попередження поширюється на всіх осіб, що підпадають під юрисдикцію нормативно закріпленої адміністративної відповідальності. Тобто, це моральний вплив на громадян, що мають схильність до вчинення делікту. Цей вплив відбувається двома способами:

- шляхом закріплення адміністративної відповідальності за перелік конкретних протиправних діянь у кодифікованому нормативному акті;
- конкретними прикладами (фактами) притягнення осіб, винних у вчиненні протиправного діяння, до адміністративної відповідальності [270, с. 29].

Превентивна функція (загальне попередження) може ефективно діяти тільки в умовах постійного інформаційного сповіщення, особливо в сучасному світі розвинутих інформаційних технологій. Вважаємо, що превентивна функція через брак інформатизації цього питання в Україні відбувається недостатньою мірою. Стратегія розвитку системи МВС до 2020 року [434] передбачала інформатизацію діяльності, тобто підвищення ефективності роботи і взаємодії через максимальне використання інформаційно-комунікаційних технологій у реалізації завдань органами системи МВС. Вважаємо за необхідне для підвищення рівня безпеки співіснування у сучасному суспільстві України ввести в дію чи покращити вже існуючі програми інформування діяльності адміністративних судів України, а також інформування про наявність адміністративної діяльності за найпоширеніші проступки, особливо «популярні» серед осіб віком до 18 років.

Програма має діяти із застосуванням новітніх технологій і враховувати мислення сучасної людини, що використовує ці технології. Слід відходити від «сухого» викладення фактів або, наприклад, вказувати посилання на сайт Верховної Ради України, де розміщений Кодекс України про адміністративні правопорушення, а нести пізнавальний, навіть, можливо, дещо розважальний



характер. Наприклад, державна підтримка та часткове фінансування телевізійних серіалів з використанням реальних випадків притягнення до адміністративної відповідальності; проведення розмовних шоу на цю тему; створення сторінок у соціальних мережах, що активно ведуться; включення вивчення реальних подій, пов'язаних з притягненням до адміністративної відповідальності, до шкільних програм. Зі шкільного віку особа повинна навчатися правовим питанням, зокрема й нормам, що передбачають адміністративну відповідальність. Доки превентивна функція адміністративної відповідальності перебуває на нинішньому рівні, тенденція зростання кількості правопорушень не зміниться на краще. Саме через ігнорування використання превентивної функції адміністративної відповідальності в Україні й досі переважає надбання радянського спадку адміністративної відповідальності – її каральна функція.

Вказана функція має на меті покарання особи за вчинений нею адміністративний проступок із застосуванням до неї встановлених законом заходів адміністративної відповідальності. При реалізації цієї функції порушник повною мірою відчуває на собі силу державного примусу за недотримання встановлених норм поведінки в суспільстві, які охороняються адміністративним законодавством.

Має сенс зазначити, що в сучасній демократичній країні, яка розраховує на правову свідомість членів суспільства, каральна функція дуже обмежена, адже, наприклад, заборонені тілесні покарання. Слід враховувати, що подальші зміни законодавства повинні відповідати реаліям держави і процес повинен йти поступово разом із зростанням економічного благополуччя та громадянської свідомості суспільства.

Законодавство, що врегульовує питання адміністративної відповідальності, повинно бути реально дієвим та відповідати вимогам сьогодення. Вносячи зміни до законодавства, потрібно реально враховувати можливості держави з реалізації вимог цього закону. В іншому випадку не час приймати такі норми законодавства, адже втрачається повага до всієї

інституції адміністративної відповідальності. І норми закону сприймаються не як обов'язкові, тобто не є приводом до негайних реальних дій при його застосуванні. Прикладом таких норм є Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» № 2899-IV від 22.09.2005 р. [371]. Цей Закон діє вже понад десять років, проте його норми не стали загальноприйнятими нормами поведінки в суспільстві. Причиною цього є також і те, що держава зі свого боку не забезпечила умови для такого сприйняття. Наприклад, у півтора мільйонному місті Харків досить важко знайти спеціальні місця для куріння в громадських місцях. Поряд із таким здобутком, закріпленим у Законі, як заборона реклами, відзначимо, що пропагування знань про шкідливість вживання тютюнових виробів, зазначених у ст. 14 цього Закону, також перебуває на низькому рівні.

Таким чином, при всій різноманітності функцій адміністративної відповідальності їх визначення не означає ефективність їх застосування. З-поміж усіх хочеться виділити розвиток превентивної функції, адже попередження делікту, розвиток морального сприйняття поваги проживання у громадянському суспільстві приносить кращий результат зі зменшення деліктності в державі, аніж постійний розвиток карального апарату несвідомих та часто необізнаних громадян.

Що стосується принципів адміністративної відповідальності, то вони є вагомими показниками ефективності реалізації норм адміністративно-деліктного права в Україні [212, с. 82–86]. До аналізу принципів адміністративної відповідальності неодноразово у своїх працях зверталися В.Б. Авер'янов, Т.О. Коломоєць, Ю.П. Битяк, О.І. Харитонова та інші, які до основних засад адміністративної відповідальності відносили принципи: верховенства права; законності; доцільності; обґрунтованості; невідворотності; своєчасності; справедливості; гуманізму; індивідуалізації відповідальності (або відповідності провини та стягнення) тощо [212].

Відповідно до іншого підходу, викладеного, зокрема, на офіційному

інтернет-ресурсі районного суду, до основних принципів адміністративної відповідальності відносять: законність, відповідальність лише за вчинення протиправного діяння, відповідальність лише за наявності вини, невідворотність відповідальності, індивідуалізацію відповідальності [350]. Як бачимо, першочерговим принципом вважають принцип законності і трактують його, як те, що жодна особа не може бути піддана заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах, і у порядку, встановлених законодавством [350]. Обидва підходи вірні та досить схожі.

Відзначимо, що в Основному Законі України [214] вказуються загальні принципи, як основні ознаки, властиві всій національній правовій системі, включаючи інститут адміністративної відповідальності [212]. Звичайно ж, окремо зупинимося на спеціальному законі України, який безпосередньо регулює питання адміністративної відповідальності в нашій державі, – Кодексі України про адміністративні правопорушення [181].

У ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення» визначено, що будь-яка особа може бути піддана заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням виключно на підставах і в порядку, встановлених законом, а провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності.

Стаття 8 Конституції України проголошує принцип верховенства права в нашій державі, згідно з яким Конституція України має найвищу юридичну силу, а всі закони приймаються на її основі. Виходячи з викладеного, впливає висновок, що першочерговими принципами адміністративної відповідальності є принципи верховенства права та законності.

Відзначимо також, що ст. 9 Конституції України встановлено, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Зокрема, 17 липня 1997 року Верховною Радою України було ратифіковано

Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод.

У сучасній правовій державі одним з основоположних принципів адміністративної відповідальності є принцип гуманізму. Наразі гуманізація суспільного життя відбувається у різноманітних напрямках державної політики, в тому числі шляхом запровадження правових трансформацій, орієнтованих на забезпечення прав і свобод людини, які є не тільки правовою цінністю, а і перепорою випадкам свавільного втручання у сферу індивідуальної свободи, так би мовити, виступає механізмом забезпечення реалізації можливостей людини.

Визнання гуманізму однією з головних ідей права, в тому числі інституту адміністративної відповідальності, дозволяє окреслити основний курс її реалізації у правовій реальності нашої держави [112]. Принцип гуманізму адміністративної відповідальності ґрунтується на конституційних засадах, а саме положеннях ст. 3 Конституції України, де зазначено, що людина її здоров'я, честь та гідність є найвищою соціальною цінністю. Фактично даним принципом підтверджується факт застосування права в суспільстві, як механізм реалізації прав і обов'язків громадян [212].

Характеризуючи принцип індивідуалізації адміністративної відповідальності, зазначимо, що цей принцип надає органам юрисдикції право вибрати альтернативу стягнення при вчиненні особою певних видів правопорушень [271, с. 30]. Наприклад:

- ст. 50 КУпАП – попередження або штраф;
- ст. 51 КУпАП – штраф або виправні роботи.

На жаль, в законодавстві немає чіткого роз'яснення застосування альтернативного стягнення, тому особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, доводиться цілком покладатись на компетентність та розсуд органу, що визначає міру стягнення. Неточність застосування норм права з одного боку слугує важелем гуманності, з іншого стає додатковим приводом (спокусою) для маніпуляцій з мірою стягнення, в т.ч. пов'язані з корупційними ризиками.

Даний принцип ставить вимогу обов'язкового урахування всіх обставин вчиненого протиправного діяння і безпосередньо особи, що його вчинила, при визначенні виду заходу адміністративного стягнення. Законодавець, даючи альтернативу видам стягнення, встановлює його своєрідний мінімум і максимум, що надає можливість визначати розмір стягнення враховуючи всі обставини справи.

Цей принцип надає можливість урахувати обставини вчинення делікту, наприклад, чим злісніша непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника поліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця через їхню участь в охороні громадського порядку, що шкідливішим є правопорушення, тим більш обтяжливим є вид адміністративного стягнення, яке застосовується компетентними органами (посадовими особами). Частиною 1 ст. 112 КУпАП за порушення правил поведінки на повітряному судні (зазвичай літаку), тобто невиконання особами, які перебувають на даному повітряному судні, розпоряджень командира судна, передбачено відповідальність у вигляді попередження або накладення штрафу від одного до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Враховуючи всі аспекти справи, покази командира і членів екіпажу, пасажирів та інших свідків, психологічний стан потерпілого, суд має можливість встановити відповідність, доцільність накладення того чи іншого виду стягнення [349].

Важливим є принцип невідворотності адміністративної відповідальності, яким зумовлено неминучість настання адміністративної відповідальності для правопорушника. Його дія залежить в основному від злагоджених дій компетентних органів, професіоналізму їх співробітників, які уповноважені притягати до відповідальності і застосовувати санкції, передбачені чинним законодавством України. Відсутність реакції правоохоронної системи на адміністративний проступок призводить до безкарності, яка, в свою чергу, спонукає осіб продовжувати вчиняти протиправні діяння та заохочує інших осіб до їх вчинення [349].

На жаль, існують випадки, коли при прийнятті законів, що регулюють механізм адміністративно-деліктного права в Україні, відбувається порушення цього принципу. Одним з таких прикладів слугує Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї» № 187-VIII, який був прийнятий 12 лютого 2015 р. [360].

Даним нормативним актом було внесено зміни до ст. 173<sup>2</sup> Кодексу про адміністративні правопорушення, а саме «в абзаці другому частини другої слова "накладення штрафу від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або" та "або виправні роботи на строк від одного до двох місяців з відрахуванням двадцяти процентів заробітку" виключити;» [181].

Такі зміни, з моменту вступу їх у силу, фактично відразу попередньо звільнили від стягнення за вчинений проступок, вказаний у цій статті, досить велику категорію осіб, адже, згідно зі ст. 30<sup>1</sup> КУпАП, громадські роботи заборонено призначати особам, які визнані інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, жінкам, старше 55 років та чоловікам, старше 60 років. Тобто, вилучивши альтернативний вид стягнення у формі штрафу, було порушено принцип невідворотності адміністративної відповідальності ст. 173<sup>2</sup> КУпАП.

До того ж ця зміна ускладнила роботу уповноваженим особам, що згідно із законодавством можуть складати процесуальні документи про вчинення діяння, яке містить ознаки правопорушення. Адже, відповідно до ст. 251 КУпАП, вказані уповноважені посадові особи зобов'язані скласти протокол за обставин, що порушником за ст. 173<sup>2</sup> Кодексу є особа, яка потрапляє під категорію осіб, до яких не можуть бути застосовані будь-які стягнення.

Звичайно, цим Законом було унеможливлено і проведення повноправного судочинства, адже особа із зазначених категорій автоматично залишалась би непокараною [343]. Цей приклад повноцінно розкриває важливість використання всіх принципів адміністративної відповідальності

при прийнятті нових або внесенні змін до чинних нормативно-правових актів.

Принцип своєчасності адміністративної відповідальності встановлює правило притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності протягом встановленого законом строку давності, тобто за такий період часу, якого достатньо, з погляду здорового глузду, який віддалений від факту правопорушення. Стаття 38 КУпАП регулює строки давності притягнення особи до адміністративної відповідальності. Зокрема, там зазначено, що з дня виявлення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці. Таким чином, встановлення строку давності виключає можливість накладення адміністративного стягнення після його закінчення. Крім того, ст. 38 КУпАП визначено, що передбачені строки давності є абсолютними, тобто вони не можуть бути продовжені жодною інстанцією та їх пропуск, незважаючи на його причини, однозначно виключає накладення адміністративного стягнення [349].

Одним з основоположних принципів адміністративної відповідальності є презумпція невинуватості. Саме за наявності в адміністративній відповідальності презумпції невинуватості можна стверджувати про реальне бажання, уважність та компетентність представників державних органів максимально докладати зусилля при складанні процесуальних документів про вчинення діяння, яке містить ознаки правопорушення, зокрема, протоколу про адміністративне правопорушення [291].

Зазначимо, що основний нормативно-правовий акт, який врегульовує основні аспекти адміністративної відповідальності (Кодекс України про адміністративні правопорушення), не містить згадок і тим більше роз'яснень презумпції невинуватості. Особа не повинна доводити свою невинуватість у разі притягнення її до адміністративної відповідальності. Проблема відсутності даної категорії у чинному законодавстві існує вже давно, проте так і не знаходить свого вирішення. З окремих категорій справ є рішення компетентних судів. Зокрема, Рішення Конституційного Суду України від

22 грудня 2010 року № 23-рп /2010 [398], яким окремі положення КУпАП визнані такими, що не відповідають Конституції України [214]. Цим же рішенням рекомендовано Верховній Раді України привести у порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у разі їх фіксації спеціальними технічними засобами, що працюють в автоматичному режимі.

У вказаному рішенні Конституційного Суду України зазначається, що конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод людини, визначає основні права і свободи людини і громадянина та гарантії їх дотримання і захисту, зокрема: права і свободи людини і громадянина, закріплені в Конституції України. Конституційні права і свободи не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. На підставі наведеного Конституційний Суд України дійшов висновку, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні [398].

Дослідивши позицію з цього питання у законодавстві низки європейських країн, можна з упевненістю стверджувати про відповідність позиції Конституційного Суду України в зазначеному рішенні позиціям Ради Європи в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованої Законом України № 475/97-ВР від 13 березня 2006 року [371].

Незважаючи на те, що в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [141] вказано, що кожен, кого обвинувачують у



вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку, Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях постійно робить висновок, що сфера застосування презумпції невинуватості обов'язкова для всіх суспільних відносин, в тому числі у діях та справах, пов'язаних з адміністративною відповідальністю.

Так, у справі «Аллене Де Рібемон (Allenet De Ribemont) проти Франції» Європейський суд з прав людини у постанові від 10 лютого 1995 року зазначає, що презумпція невинуватості діє не тільки під час безпосереднього проведення кримінального провадження та роботи суду, а і у всіх суспільних відносинах, наприклад, при оповіщенні населення через засоби масової інформації про причетність підозрюваної особи до вчинення правопорушення [34].

У рішенні «Маліга проти Франції» від 23 вересня 1998 року Європейський суд з прав людини в адміністративному правопорушенні виявив кримінально-правовий зміст, за яке передбачена відповідна санкція і підкреслив, що обов'язок адміністративного органу доводити вину є складовою презумпції невинуватості, яка знімає з особи обов'язок доводити свою невинуватість у вчиненні правопорушення [508].

До порушення принципу презумпції невинуватості при розгляді справ про притягнення до адміністративної відповідальності належить той факт, що засідання в справах часто відбуваються «формально», без участі особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, роз'яснення її прав, виклику та опитування свідків, аудіо-, відеофіксації та інших доказів. Зустрічаються випадки, коли суд замість того, щоб дослідити наявні докази і на їх основі винести рішення, самоправно, без участі особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, змінює/уточнює текст адміністративного протоколу і таким чином бере на себе функції органу чи особи, уповноваженої на складання протоколів про адміністративні правопорушення, порушуючи положення ч. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. У такій ситуації

особа, яку підозрюють у вчиненні правопорушення, приречена фактично доводити суду свою невинуватість навіть за відсутності чітко сформованих доказів, що підтверджують її вину. Такий підхід суддів призводить до втрати необхідності самовдосконалення відповідальної особи, що склала адміністративний протокол лише в загальних рисах, без доказів та конкретизації обставин вчинення діяння, що тягне за собою адміністративну відповідальність.

Громадяни України звертаються за захистом своїх прав, з вказаних вище порушень, до Європейського суду з прав людини та отримують рішення на їх користь. Наприклад, справа «Коробов проти України» від 21 липня 2011 року. У ній Європейський суд з прав людини визначив свою позицію, що суд при оцінці доказів застосовує критерії доведення «поза розумним сумнівом», коли доведеність може впливати зі співіснування достатньо переконливих, чітких та узгоджених між собою висновків чи схожих неспростовних презумпцій факту [427].

Цікавим у контексті нашого дослідження є також рішення у справі «Карелін проти Росії». У рішенні від 20 вересня 2016 року Європейський суд з прав людини встановив пряме порушення прав людини, визначених ст. 6 Конвенції про захист прав людини у випадках, коли суд при розгляді справи про адміністративне правопорушення, при відсутності представників сторони обвинувачення, що цілком відповідає національному законодавству країни позивача, досліджуючи докази обвинувачення, самостійно усуває розбіжності і неточності в процесуальному документі про вчинення діяння, яке містить ознаки адміністративного правопорушення, та за результатами такого розгляду притягує особу до відповідальності [122].

Такий важливий принцип адміністративної відповідальності як презумпція невинуватості є дуже актуальним для сучасної правової держави, а тому повинен обов'язково знайти своє чітке відображення у новій редакції Кодексу України про адміністративні проступки.

Отже, принципи є засобами вираження сутності й об'єктивності

процесів у здійсненні правових явищ. Неухильне слідування основоположним принципам адміністративної відповідальності є каталізатором ефективного, дійсного та правового впливу на особу, яка вчинила протиправне діяння, і виступає гарантом об'єктивності провадження у справі, що є справжнім показником правової культури та поваги до закону в сучасній правовій державі [244]. Для запобігання різному тлумаченню при розгляді справ про адміністративні правопорушення в інстанціях вважаємо доцільно було б зазначити перелік принципів адміністративної відповідальності у новому Кодексі України про адміністративні проступки [324].

Таким чином, розглянувши основоположні категорії адміністративно-деліктного права, зокрема поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності, можна дійти висновку про відсутність їх систематизованого закріплення у джерелах адміністративно-деліктного права. Проте, незважаючи на це, проаналізувавши законодавство України та сучасні наукові дослідження, варто відзначити наявність у них їх основної сукупності. Тому вважаємо доцільним закріпити основоположні категорії адміністративно-деліктного права, такі як: поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності у новому Кодексі України про адміністративні проступки, зважаючи на важливе місце адміністративно-деліктного права в системі права України, а також на процеси євроінтеграції та запровадження європейських цінностей.

## **5.2. Оновлення поглядів на підстави та зміст адміністративної відповідальності**

Спираючись на проаналізовану у попередніх підрозділах інформацію, можна констатувати, що через призму сучасного розвитку державних інститутів доктрина адміністративно-деліктного права є базисом у процесі

правового регулювання механізму публічного управління в Україні. Водночас вивчення та деталізація особливостей розвитку громадянського суспільства, які перебувають у постійній динаміці, дозволяють зробити висновок про невідповідність державного інституту адміністративної відповідальності вимогам сьогодення, що потребує негайного перегляду глибинних правових підходів до вирішення окресленої проблеми.

Основним вектором у процесі впровадження у систему адміністративно-деліктного права новітніх правових поглядів і підходів повинен стати механізм, який зосередить у собі комплекс теоретичних та практичних напрацювань з оновлення та подальшої імплементації нормативно-правових актів у адміністративно-деліктній сфері. Зрозумілим є той факт, що вказані процеси повинні реалізовуватися у тісному взаємозв'язку між собою.

У той же час необхідно акцентувати увагу на тому, що впровадження теоретичних поглядів у правову науку адміністративної відповідальності є першочерговим та невідкладним завданням, адже історично так склалося, що саме теоретичні розробки провідних вчених-адміністративістів нашої країни завжди були фундаментом для успішної реалізації механізму реформування адміністративно-деліктного законодавства, що, в свою чергу, дозволить з успіхом використовувати ці наукові надбання на практиці.

Зазначені фундаментальні процеси стали лейтмотивом змісту Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні, затвердженої Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 року, основним завданням якої було задекларовано також визначення напрямів реформування інституту адміністративної відповідальності [370]. Зауважимо, що перспективам розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки будуть присвячені наступні підрозділи, в рамках цього ж підрозділу буде сформульовано пропозиції щодо шляхів реформування теоретичних аспектів підстав та змісту адміністративної

відповідальності.

Узагальнюючи інформацію, викладену у попередніх розділах дисертаційного дослідження, слід констатувати, що формування нових теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності необхідно розпочати з уточнення дефініції адміністративного правопорушення (проступку) як фактичної підстави настання адміністративної відповідальності. Нагадаємо, що законодавче ототожнення поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» було визнано невірним, адже адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає всі протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління. У зв'язку з цим автором було зроблено висновок, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення. Отже, формулюючи законодавчу дефініцію адміністративного проступку у майбутньому Кодексі про адміністративні проступки, необхідно відмовитися від подальшого звуженого використання цього терміна, адже наслідком цього є обмеження змісту адміністративної відповідальності, яка, по суті, виникає з факту вчинення адміністративного правопорушення. Зазначену тезу підтримує О.А. Банчук, який зазначає, що таке звужене розуміння не відповідає іншим напрацюванням та досягненням загальної адміністративно-правової науки і практики, яке виявилось в запровадженні повноцінного інституту адміністративної юстиції через прийняття Кодексу адміністративного судочинства, положень проєкту Концепції реформування адміністративного права України та розробку доктрини рівності учасників адміністративних відносин типу «держава – особа». Виходячи з цього, адміністративну відповідальність може нести не тільки одна сторона відносин – особа, але й інша – представник держави. Особи несуть адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків

як одного з видів адміністративних правопорушень, які визначатимуться в Кодексі про адміністративні проступки. А суб'єкти владних повноважень несуть адміністративну відповідальність відповідно до рішень адміністративного суду за адміністративні правопорушення у вигляді прийняття незаконних рішень, вчинення незаконних дій або бездіяльності [44]. Але таке бачення автор вважає неприйнятним, адже адміністративна відповідальність має реалізовуватися виключно шляхом застосування конкретних заходів впливу – адміністративних стягнень, а не шляхом скасування адміністративним судом незаконних управлінських актів. Цікаву думку висловлює також В.М. Бевзенко, який пропонує для уточнення поняття «адміністративний проступок» використовувати не лише правові підходи, а й враховувати лінгвістичні аспекти при визначенні та застосуванні понять у національному законодавстві. Сучасна українська мова трактує порушення як відхилення від правил, відступ від законів, порушувати – робити що-небудь усупереч наказові, закону, а проступок – вчинок, що порушує які-небудь норми, правила поведінки [50].

Крім того, при формулюванні оновленої дефініції «адміністративний проступок» слід обов'язково врахувати таку ознаку протиправного діяння як суспільна шкідливість, адже саме вона є визначальною у процесі кваліфікації проступку та подальшому розмежуванні адміністративного делікту від кримінального проступку та злочину. У той же час у поточному дисертаційному дослідженні вже наголошувалося на необхідності законодавчого регулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, а тому у визначенні делікту необхідно згадати і про їх права.

Узагальнюючи наведене вище, пропонуємо у майбутньому кодифікованому нормативному акті адміністративний проступок визначити як суспільно шкідливу, протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на права та свободи людини і громадянина, права юридичних осіб, власність, публічний порядок і безпеку, встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну

відповідальність. При цьому зауважимо, що надана дефініція є вираженням суб'єктивної авторської думки та вважається запрошенням до подальшої наукової дискусії.

Зауважимо, що, розмірковуючи про можливі напрямки оновлення наукових поглядів на підстави та зміст адміністративної відповідальності, треба зосередити увагу на тому, що у розрізі вже вказаної у попередніх підрозділах необхідності закріплення в оновленому адміністративно-деліктному законодавстві відповідальності юридичних осіб гостро постає проблема інституціонального ставлення у вину.

Треба підкреслити, що на сьогодні у вітчизняній адміністративно-деліктній доктрині існує концепція визначення вини через психічне ставлення до діяння та його наслідків, яка логічно може бути застосована виключно до фізичних осіб, у зв'язку з чим виникають складнощі у механізмі визначення вини для юридичної особи. У той же час Т.О. Гуржій стверджує, що у разі реалізації прогнозованих реформацій вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства ця концепція навряд чи збереже свою актуальність. По-перше, вона абсолютно «незастосовна» до юридичних осіб, зокрема тих, які мають колегіальну форму правління. По-друге, у разі вилучення з КУпАП норм про проступки «неадміністративної» природи (кримінальні, цивільні тощо) він передбачатиме відповідальність тільки за одним типом деліктів – проступки проти встановленого порядку публічного адміністрування. Далі вчений зауважує, що кваліфікація таких проступків не потребує ґрунтовного аналізу психічного стану порушника з метою з'ясування його внутрішнього ставлення до своєї протиправної поведінки. Їх вчинення завжди усвідомлене і завжди винне (звісно, крім випадків, що виключають адміністративну відповідальність особи). Тож відповідальність за них має наставати безвідносно до оцінки психічних процесів – на основі констатації факту вчинення особою протиправних бій або бездіяльності [117, с. 157]. Автор поділяє наведену точку зору і пропонує у фундаменті оновленого адміністративно-деліктного законодавства закласти концепцію

об'єктивного ставлення у вину, згідно з якою особа буде визнаватися винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо відповідними юрисдикційними органами буде доведено:

- 1) факт вчинення правопорушення саме цією конкретною особою;
- 2) факт умисного невжиття особою заходів з дотримання вимог правил і норм, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, у разі, якщо вона була спроможна це зробити.

У той же час чи не найголовнішою прогалиною, яка має бути вирішена у рамках реформування теоретичних, практичних та законодавчих основ адміністративно-деліктної доктрини, є врегулювання інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб.

У попередніх підрозділах вже зазначалося, що до 2015 року у Кодексі України про адміністративні правопорушення взагалі були відсутні визначення «фізична особа» або «юридична особа», вживався виключно термін «особа». Але 14.07.2015 р. Законом України № 596-V-III до КУпАП було внесено зміни, якими було передбачено введення ст. 14-2 «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі». Результатом імплементації зазначеної статті стало виділення вперше суб'єктами зазначеної категорії адміністративних проступків фізичних осіб та керівників юридичних осіб, за якими зареєстровано транспортний засіб. Більш того, за межами КУпАП діє ціла низка правових норм, що передбачають відповідальність юридичних осіб за вчинення тих чи інших протиправних дій. І хоча такі дії не віднесені законодавцем до адміністративних правопорушень, а відповідальність за них не названа адміністративною, їм властиві відповідні найважливіші ознаки (наприклад Закон України «Про ветеринарну медицину») [203, с. 141]. Але, виходячи із загальних положень чинного КУпАП, все ж треба констатувати, що суб'єктами адміністративного проступку сьогодні можуть бути тільки фізичні особи. Така концепція є зрозумілою з огляду на те, що чинний



КУпАП було розроблено ще за радянської доби, коли майже всі юридичні особи мали статус державних. У ті часи ідея адміністративної відповідальності юридичних осіб виглядала мало не абсурдною. По суті, вона означала б застосування державою адміністративних (зокрема організаційних) санкцій до самої себе. А цього радянська статична доктрина сприйняти а priori не могла. На ранніх етапах свого становлення пострадянська парадигма адміністративно-деліктного права виходила з того, що підлягати адміністративній відповідальності (по суті – накладенню адміністративних стягнень) можуть лише фізичні особи. Що ж до осіб юридичних, то традиційно вважалося, що за правопорушення в публічно-адміністративній сфері вони підлягають іншим заходам впливу (що не є стягненнями), а отже, й іншому виду юридичної відповідальності [117].

Також треба зацентувати увагу на проблемі систематизації адміністративних деліктів, адже цей фактор відіграє не менш важливу роль у процесі оновлення наукових підходів до підстав адміністративної відповідальності, ніж ті, що вже були названі вище.

Як уже було вказано вище, встановлений порядок управління є об'єктом посягання адміністративного правопорушення, отже, є зрозумілим, що у процесі розробки та імплементації нового кодифікованого нормативно-правового акта в адміністративно-деліктній сфері науковці та законодавці повинні проаналізувати можливість закріпити у ньому механізм притягнення до відповідальності виключно у досліджуваній сфері. Для прикладу зауважимо, що сьогодні Кримінальний Кодекс України не передбачає відповідальність за вчинення особою таких проступків як умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою, доведення неповнолітньої особи до стану сп'яніння, дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї, зайняття проституцією [181] тощо, що є нелогічним. Тому вважаємо доцільним виключити ці малозначні делікти загальнокримінальної спрямованості із чинного КУпАП з подальшим закріпленням їх у кримінальному законодавстві. У той же час необхідно

зауважити, що чинне адміністративне законодавство містить і чимало складів проступків цивільно-правової природи. Отже, аналізуючи можливі новації у сфері систематизації складів адміністративних правопорушень, треба наголосити на важливості закріплення в оновленому кодифікованому нормативно-правовому акті тільки деліктів, що посягають на адміністративно-правові відносини.

Наслідком набуття Україною незалежності, формування вектора демократичного розвитку суспільства та переходу до моделі ринкової економіки стала глибока трансформація процесів переосмислення феномену юридичної особи. Треба підкреслити, що станом на 1 травня 2020 року в Україні зареєстровано 1 млн. 363 тис. юридичних осіб (і це без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя), переважна більшість яких є приватними [170]. З огляду на вказане вбачається неприйнятною ситуація, коли норми відповідальності юридичних осіб закріплені будь-де, але тільки не в адміністративно-деліктному законодавстві, а генеза комплексу деліктних відносин відбувається в умовах невизначеності його природи, галузевої та інституціональної належності. Отже, не підлягає сумніву той факт, що в умовах сьогодення є всі підстави декларувати відповідальність юридичних осіб за делікти у сфері публічного адміністрування як різновид адміністративної відповідальності, що має еволюціонувати в рамках відповідного правового інституту.

Узагальнюючи наведений матеріал та з огляду на необхідність оновлення поглядів на зміст адміністративної відповідальності, особливої важливості набуває вдосконалення системи адміністративних стягнень з урахуванням можливості їх застосування до юридичних осіб. Іншою вагомою причиною перегляду цієї системи є те, що часто вони є занадто м'якими і не відповідають масштабам небезпечних наслідків, які завдаються адміністративними правопорушеннями.

Перш ніж переходити до пропозицій щодо напрямів реформування у

сфері адміністративних стягнень, необхідно зрозуміти модель адміністративно-караної поведінки. Цікавою є думка Д.М. Лук'янця. Дотримання і недотримання вимог правової норми він розглядає як наслідки прояву свободи волі індивіда, який є адресатом правової норми. Вчений, керуючись загальним законом причинності нормативного регулювання, враховує існування свободи волі індивіда, що приводить його до неоднозначного ставлення до приписів правових норм. Науковець говорить про те, що недотримання приписів правових норм (правопорушення) є соціально небажаним, його наслідок повинен мати характер такої реакції, яка б впливала на причину і певним чином усувала її. Робиться висновок, що реалізація принципу причинності відповідає необхідності подолання протиріччя між правомірною і протиправною поведінкою на користь правомірної [257].

На нашу думку, коли суб'єкт вчиняє адміністративне правопорушення, то аналізує ситуацію і визначає, чи очікувані для нього вигоди від правопорушення перевищують очікувані витрати. Вигоди від вчинення адміністративного правопорушення можуть бути різними: відчутними (наприклад, одержання прибутку у вигляді грошових коштів, отримання документів) і невідчутними (задоволення особистих потреб, обумовлених психікою людини). Таку модель караної поведінки легко побудувати для адміністративних правопорушень, скоєних як юридичними особами у сфері підприємницької діяльності, фінансів, податків, зборів, ринку цінних паперів, екологічного законодавства, тобто там, де можна проаналізувати можливі наслідки дії (бездіяльності), так і для фізичних осіб. Витрати включають витрати особи, що скоює правопорушення, а також очікувані витрати адміністративного покарання. Делінквент перед вчиненням правопорушення ніби прораховує для себе економічну модель делікту і приймає рішення щодо подальших дій.

Якщо згадати давні часи, то переконаємось, що покарання використовувалося здебільшого як засіб залякування осіб, які з огляду на

певні обставини здатні вчинити адміністративний делікт, і в той же час виконувало превентивний вплив на суспільство.

Отже, з цього випливає, що адміністративно-правові санкції повинні бути розроблені, базуючись на головному принципі – вчиняти адміністративне правопорушення не вигідно. Непорушною гарантією має стати винесення справедливого рішення по справі. Крайня необхідність, неосудність, малозначність адміністративного правопорушення не повинні стати засобами ухилення від відповідальності, а повинні слугувати засобами встановлення істини по справі і справедливого притягнення до відповідальності винної особи.

Проаналізуємо таку ситуацію. Особа, яка порушує тишу і спокій, веде аморальний спосіб життя, притягається до відповідальності за ст. 182 КУпАП за порушення тиші та спокою в нічний час. У такому випадку працівники поліції повинні накласти адміністративне стягнення (попередження чи адміністративний штраф, розмір якого незначний (від п'яти до п'ятнадцяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, тобто від 85 грн. – 255 грн.). У зв'язку з цим актуальним постає питання про ефективність адміністративно-правових санкцій. У цьому випадку особа з низьким загальним рівнем культури і відповідно з низькою правосвідомістю навіть не замислиться наступного разу чи порушувати спокій у нічний час чи ні, а вчинить порушення повторно. Саме тому адміністративна санкція повинна мати певну межу, нижче якої вона перестає виконувати каральну, превентивну функції. Адміністративні санкції повинні містити елемент кари, в іншому випадку вони не будуть порушувати інтереси делінквента, не будуть впливати на його поведінку належним чином.

При цьому необхідно враховувати, що ефективність санкцій визначається насамперед правильністю вибору заходу впливу по відношенню до делінквента. У зв'язку з цим адміністративно-каральна практика повинна носити характер індивідуальної, послідовної, стабільної.

Інший висновок, який напрошується, – ефективність адміністративних

санкцій перебуває в прямій залежності від їх реального виконання. Адміністративно-правова санкція здатна виконати соціальну функцію лише тоді, коли вона виконана, і винний зазнав правообмежень, що становлять її зміст. Не слід забувати, що ефективність адміністративно-правових санкцій багато в чому залежить від належної організації та якості роботи органів, що здійснюють виконання адміністративних покарань. Поліпшення їх діяльності – один із шляхів підвищення дієвості адміністративних покарань.

Зосередимо увагу на тому, що сьогодні існує масив нормативно-правових актів, які регулюють питання накладення адміністративно-правових стягнень на делінквентів. У процесі реформування адміністративно-деліктних норм необхідно систематизувати та узагальнити вже існуючі норми права, привести їх у відповідність з теоретичними засадами адміністративно-правової науки і видати єдиний кодифікований акт, який буде передбачати відповідальність за порушення адміністративно-правових норм.

Підкреслимо, що, на нашу думку, важливо переглянути види і зміст адміністративних стягнень. Вважаємо за доцільне залишити серед переліку адміністративних стягнень лише попередження, штраф і громадські роботи. Оскільки головними причинами, які спонукають нас надати таку пропозицію, є те, що адміністративні стягнення повинні бути ефективними і відповідати єдиній меті, зупинимося на цьому питанні докладніше.

Наприклад, у науці існує стала думка, що особливістю оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім предметом адміністративного правопорушення, є складна процедура застосування. Л.В. Шестак і С.В. Веремієнко наголошують на таких недоліках цього виду адміністративного стягнення.

По-перше, складна процедура виконання стягнення полягає у тому, що відповідне майно має бути вилучене у власника, реалізоване через мережу спеціальних торговельних установ, потім держава має поррахувати власні витрати на зберігання та реалізацію майна, зафіксувати понесені витрати

документально, а решту грошей повернути колишньому власнику.

По-друге, на державному рівні повинні бути створені і функціонувати мережі торговельних установ, через які мають реалізовуватися вилучені речі.

По-третє, може мати місце ситуація неврахування історико-культурної цінності вилученого майна. Так, застаріла зброя, транспортні засоби можуть коштувати як антикварний товар.

По-четверте, держава може нести додаткові витрати на збереження вилучених речей (наприклад, вилучених тварин треба розмістити, годувати, доглядати, вилучена зброя потребує спеціальних умов зберігання).

По-п'яте, потрібна товарознавча експертиза для правильного визначення вартості речей.

По-шосте, процес реалізації може бути тривалим у часі.

По-сьоме, вчасно не реалізоване майно може порушувати встановлені процесуальні строки розгляду справи про адміністративні правопорушення.

По-восьме, майно може бути вилучено лише у власника, а не у недобросовісного користувача.

По-дев'яте, фактична собівартість майна може не перекривати витрати держави на його реалізацію, а процедура відшкодування відповідних збитків законодавством не вирішується [483].

У науці існує і така думка, що конфіскацію та виправні роботи доцільно застосовувати як покарання за вчинення злочину. У передбачених законом випадках за вчинення кримінальних проступків від особи може бути безоплатно вилучене майно, яке стало знаряддям або предметом цього проступку, або застосовано громадські роботи.

Сьогодні у правозастосовній практиці за вчинення адміністративних проступків не накладається адміністративний арешт. Саме тому доцільно адміністративний арешт перейменувати у короткостроковий арешт і застосовувати як кримінальне покарання.

Отже, ми підкреслюємо свою позицію щодо реформування системи адміністративних стягнень шляхом її оптимізації із залишенням

найефективніших стягнень: попередження, штрафу і громадських робіт.

Зосередимо увагу на тому, що найм'якше адміністративне стягнення (попередження) має сенс застосовувати з урахуванням параметрів можливості і доцільності його накладення, з обов'язковим дотриманням таких правил: по-перше, вчинений делікт спричинив невелику ступінь шкоди суспільним відносинам або вчинений за наявності обставин, які пом'якшують адміністративну відповідальність; по-друге, застосування повинно мати особистісну спрямованість та накладатись з мінімальним проміжком часу від моменту вчинення адміністративного правопорушення.

Попередження як адміністративне стягнення потребує доопрацювання за такими напрямками:

- надати визначення попередженню з вказівкою на його ознаки;
- передбачити процедуру його накладення;
- передбачити засади заміни його іншим різновидом адміністративних стягнень.

Доречним, вважаємо, навести думку О.Ю. Салманової, яка пропонує свій погляд на покращення ефективності попередження як адміністративної санкції за порушення правил дорожнього руху. Вчена говорить про те, що застосування попередження за порушення правил дорожнього руху було б більш дієвим, ніж інші стягнення, у тому випадку, якщо неодноразовість його застосування тягла для водія як наслідок перескладання іспиту на знання правил дорожнього руху [406, с. 27].

Отже, запропоновані зміни, які потрібно врахувати у новому Кодексі про адміністративні проступки, стосовно попередження як адміністративного стягнення такі:

- новий Кодекс про адміністративні проступки – повинен стати єдиним нормативним актом, який передбачає відповідальність за адміністративні делікти, тобто виключає існування інших законів, що визначають відповідальність за порушення адміністративно-деліктних норм;
- надати визначення попередженню з вказівкою на його ознаки;

- передбачити процедуру його накладення;
- передбачити засади заміни його іншим різновидом адміністративних стягнень;
- передбачити його застосування стосовно як до фізичних, так і до юридичних осіб.

Зосередимо увагу на тому, що необхідно виключити такі ситуації, як, наприклад, передбачена ст. 39 Закону України «Про цінні папери та фондову біржу». Ця стаття визначає, що Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку та її територіальні відділення в разі відхилення від умов, визначених у дозволах на здійснення діяльності з випуску і обігу цінних паперів, а також у статуті та правилах фондової біржі, можуть застосовувати такі санкції: 1) виносити попередження; 2) анулювати дозвіл, виданий на ведення діяльності з випуску й обігу цінних паперів у разі повторного застосування санкцій. Отже, ст. 39 закріплює адміністративно-правову санкцію – попередження, яка передбачена і КУпАП, що має спільні ознаки:

- застосовується органами виконавчої влади в адміністративному порядку;
- накладається у зв'язку з вчиненими правопорушеннями;
- мають на меті припинити триваюче правопорушення та покарання порушника;
- про винесення попередження приймається постанова.

Актуальними є пропозиції щодо реформування штрафу як адміністративного стягнення, що найчастіше накладається за адміністративні делікти. Покращення його дієвості постійно обговорюються у наукових колах, але рішення досі не знайдено.

Загальноновизнаним є те, що адміністративний штраф – це універсальний вид адміністративного стягнення, один із найпоширеніших видів юридичних штрафних санкцій, якому притаманні загальні риси штрафної (каральної) санкції й певні специфічні ознаки: множинність органів адміністративно-штрафної юрисдикції; розмаїття суб'єктів, до яких застосовується штраф;



порівняно невеликі розміри; досить спрощений порядок застосування; значний виховний, превентивний (поєднання загальнопревентивного та конкретно превентивного факторів); репресивний потенціал; оперативність процедури стягнення [195, с. 9].

О.Ю. Салманова, досліджуючи питання ефективності штрафу як засобу забезпечення дорожнього руху, пропонує чітко врегулювати його розміри. Вчена пропонує: по-перше, скоротити різницю між нижчою та вищою межами штрафу в рамках кожної окремої санкції; по-друге, розмір штрафу має бути адаптований до розміру усередненої заробітної плати у державі; по-третє, сума штрафу повинна бути співмірною суспільній шкідливості вчиненого адміністративного проступку; по-четверте, необхідно вдосконалити механізм стягнення адміністративного штрафу [406].

Дослідники зосереджують увагу на тому, що ефективність адміністративних штрафів має вказувати на їх якісну характеристику, яка визначається результатами застосування. Враховуючи, що адміністративні штрафи впливають на свідомість осіб, розраховані на досягнення раніше запланованих результатів, отже, співвідношення запланованого (мети) й досягнутого (результату) і дає якісну характеристику штрафу. Саме тому доцільно підтримати точку зору науковців, які розглядають ефективність адміністративних штрафів як ступінь досягнення ними мети, передбаченої законодавцем [194].

Обговорюються питання розмірів штрафу, важливим є визначення його мінімального та максимального розмірів. Вважається необхідним дотримуватися таких принципів при визначенні штрафів як адміністративно-деліктної санкції у новому Кодексі:

- по-перше, сума штрафу повинна залежати від суспільної шкідливості правопорушення;
- по-друге, сума штрафу повинна залежати від делінквента (фізична особа чи юридична);
- по-третє, розмір штрафу необхідно адаптувати до розміру

усередненої заробітної плати, яка встановлена на момент вчинення чи припинення адміністративного делікту. При цьому цей показник повинен бути різним для фізичних осіб, для юридичних осіб і посадових осіб;

– по-четверте, передбачити альтернативність адміністративно-деліктних санкцій взагалі і штрафу, зокрема. Сутність її буде полягати у можливості заміни одних санкцій іншими з обов'язковою відповідністю ступеня і характеру суспільної небезпеки вчиненого особою протиправного діяння. За допомогою внесення таких змін ми зможемо усунути ситуації неможливості виконання постанови про притягнення до адміністративної відповідальності через низку чинників (через відсутність грошових коштів та майна у делінквента).

Наприклад, у випадку вчинення правопорушення у сфері насилля в сім'ї, доречним у новому Кодексі України про адміністративні проступки виключити штраф, а передбачити громадські роботи у санкції адміністративно-деліктної норми. Оскільки сутність їх зводиться до виконання особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, від яких визначають органи місцевого самоврядування. Дослідники підкреслюють ефективність такої заміни тим, що: по-перше, громадські роботи не є стягненням, яке обмежує майнові права особи. Це, у свою чергу, вплине на мотиваційний момент звернення жертви насильства в сім'ї до правоохоронного органу. По-друге, застосування такого виду робіт матиме значний виховний ефект, оскільки, як свідчить практика, основною роботою, яку призначають органи місцевого самоврядування, є наведення порядку в громадських (тобто людних) місцях [136].

Окремо окреслимо проблему, яка вже тривалий час призводить до складнощів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Пропозиція стосується притягнення до відповідальності всіх винних порушників без виключень, оскільки весь час пішоходи залишалися осторонь і до відповідальності не притягалися. Назріла необхідність передбачити у новому

Кодексі України про адміністративні проступки підвищені розміри штрафів, порівняно з діючими, за вчинення пішоходами адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху. Адже штрафи у розмірі від 51 до 255 грн. за недотримання сигналів регулювання, перехід у невстановлених місцях та порушення, що призвели до аварійної ситуації, сьогодні вже не мають вагомego впливу на пішоходів, а тим більше, коли юридична практика притягнення їх до відповідальності відсутня [237].

Ефективність попередження, штрафу, громадських робіт як адміністративно-правових санкцій буде відчутною, коли у суспільстві буде спостерігатися правомірна поведінка незалежно від підстав: чи то взагалі правомірна поведінка осіб, чи то побоювання осіб настання несприятливих наслідків від застосування адміністративних штрафів; чи то правомірна поведінка осіб у період адміністративної караності.

Окремо зосередимо увагу на питаннях, що потребують уточнення у сфері загальних правил накладення стягнень. Досить актуальними сьогодні залишаються питання щодо встановлення правил обрання розміру штрафу. На нашу думку, влучною є пропозиція науковців щодо визначення розміру штрафу залежно від розміру денного заробітку порушника. Це дозволить для різних осіб призначати різний розмір штрафу з урахуванням їх заробітку, але призначався б він у точно визначеній у санкції статті кількості – 5, 10, 15 денних заробітків. Тобто санкція є точно визначеною, але правозастосовник позбавлений можливості обирати конкретний розмір штрафу. Якщо особа не має заробітку, який офіційно обраховується, можна застосувати середню величину денного заробітку в країні [119, с. 115]. Отже, реалізація зазначеної пропозиції дозволить досягнути мети адміністративного стягнення, і тому буде ефективним елементом реформи штрафів, як різновиду адміністративних стягнень. Оскільки при визначенні розмірів штрафів за будь-які правопорушення буде враховуватися реальний майновий стан делінквента і його можливості сплачувати такі штрафи. Інакше державна політика в адміністративно-деліктній сфері може суттєво вплинути на

майнові інтереси громадян, поклавши на них надмірно обтяжливі штрафні обов'язки [119].

Наступним актуальним питанням є шляхи оптимізації обставин, що виключають адміністративну відповідальність. Ми пропонуємо таке.

По-перше, включити нову обставину «особа звільняється від адміністративної відповідальності, якщо вчинення проступку було обумовлено відсутністю умов для виконання встановленого законом обов'язку або дотримання встановленої законом заборони».

По-друге, конкретизація у новому Кодексі України про адміністративні проступки ознак необхідної оборони, а саме :

1. шкода заподіюється делінквенту (нападнику), а потерпілою є особа, що посягає;
2. характерна лише шкода, яка заподіюється делінквенту, фізичним впливом;
3. вчасність оборони;
4. мета оборони – захист від протиправного діяння делінквента;
5. еквівалентність оборони і протиправного діяння.

Акцентуємо увагу на важливості реформування таких положень у сфері загальних правил накладення стягнень, як малозначність вчиненого проступку, як підстава звільнення від адміністративної відповідальності, що передбачена ст. 22 КУпАП. На нашу думку, це положення слід виключити, оскільки у чинному Кодексі не визначається поняття малозначності вчиненого правопорушення та виключного переліку діянь, які можуть вважатися малозначними. Орган (посадова особа), уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, звільняє делінквента від адміністративної відповідальності у кожному випадку окремо, зважаючи на характер вчиненого діяння та обставини справи.

Також досить застарілим є положення КУпАП про передачу матеріалів справи на розгляд громадськості. Це положення є спадщиною історичного минулого України і сучасні принципи адміністративно-деліктного права тоді

були відсутні. На сьогоднішній день таке положення є неактуальним.

Потребують уніфікації строки накладення і погашення стягнень. Проблема полягає як у великій часовій розбіжності строків, так і у тривалості часу, протягом якого можуть накладати чи погашати стягнення за різні делікти. Проблемним залишається питання щодо повноважень суддів стосовно встановлення вини делінквента після закінчення строку накладення адміністративного стягнення, про що йдеться у ст. 38 КУпАП.

М.В. Лошицький, В.І. Бобрик, С.О. Короед говорять про те, що закрити справу відповідно до ст. 38, п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП можна лише у тому випадку, якщо вина порушника у вчиненні адміністративного проступку доведена судом [253, с. 165]. Делікатно окреслює цю проблему Т.О. Коломоєць, що у ст.ст. 38, 247 КУпАП немає чіткої вказівки на те, що суд має встановити вину правопорушника, коли строки накладення адміністративного стягнення вже закінчилися [192].

На нашу думку, у Кодексі України про адміністративні проступки важливо правильно прописати норму, відповідно до якої суд зможе винести об'єктивне рішення стосовно делікту, а на делінквента накласти справедливе стягнення. У Кодексі України про адміністративні проступки повинні бути прописані матеріально-правові та процесуальні гарантії притягнення делінквента до відповідальності і, зокрема, при закритті провадження у справі за п. 7 ч. 1 ст. 247 КУпАП (закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП) у суду повинні бути правові підстави для з'ясування (встановлення) вини делінквента.

Отже, підводячи підсумок проведеного дослідження, варто констатувати, що всі запропоновані інновації підстав та змісту адміністративної відповідальності демонструють невідповідність сучасної концепції адміністративної відповідальності взагалі та адміністративно-деліктного законодавства, зокрема, викликам сьогодення в адміністративно-публічній сфері. Шляхами вирішення окресленої проблеми вбачається

консолідація та об'єднання зусиль на науковому полі задля розроблення ефективних і дієвих напрямів реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності в Україні, а також негайне встановлення перспектив розробки та прийняття нового кодифікованого акта, який повинен стати революційним у досліджуваній сфері.

### **5.3. Шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності**

Дієвість правового механізму є запорукою дотримання прав, свобод та інтересів людини, а також однією із гарантій дії режиму законності у державі. Ми вже говорили про те, що правове регулювання адміністративної відповідальності має багато прогалин і потребує комплексного підходу до вирішення існуючих питань. Крім того, не можна не погодитися з позицією О.М. Миколенко, яка наголошує, що суттєвих реформ не відбулося, а здебільшого відбувається корегування застарілого пострадянського подання кодифікованого акта [273]. При цьому не завжди запропоновані зміни до чинних правових актів є обґрунтованими і доцільними, а спричиняються лобіюванням окремих політичних інтересів та амбіцій [273, с. 55].

Разом з тим на сьогодні існує необхідність в імплементації європейських стандартів в адміністративно-правовій сфері, що дозволить покращити діяльність суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, та зменшити кількість скасованих рішень в справах про адміністративні правопорушення. Ці процеси не можуть бути зведені лише до питань правотворчої процедури, спрямованої на перегляд Кодексу України про адміністративні правопорушення або внесення до нього поправок. Повинна бути затверджена загальноприйнята суспільством модель регулювання найзначущіших суспільних адміністративно-правових відносин [227, с. 157].

Проте процедура реалізації адміністративної відповідальності має розпочатися насамперед із закріплення самого визначення процедури (провадження) в справах про адміністративні правопорушення. Пропонуємо під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміти чітко визначену послідовність процедурних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами на підставах і в порядку, визначених законом, з метою своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законом, забезпечення виконання винесеної постанови.

У ст. 246 КУпАП «Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення» було б також доцільно чітко закріпити види стадій провадження в справах про адміністративні правопорушення. У зв'язку з цим вважаємо за необхідне запропонувати таку структуру провадження в справах про адміністративні правопорушення:

- 1) порушення справи про адміністративний проступок і складання протоколу;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення постанови;
- 3) оскарження постанови і перегляд справи;
- 4) виконання постанови про накладення адміністративних стягнень.

Безперечно, кожна стадія має свої особливості, обумовлені її метою, завданнями та характером процедурних дій, що вчиняються на конкретному етапі. Тож за аналогією з КАСУ та КПК України, ЦПК України деталізація кожної із стадій дозволить уникнути різних підходів до розгляду справ про адміністративні правопорушення та визначить процедурний порядок реалізації компетенції уповноважених суб'єктів.

До того ж окремо має бути врегульовано питання щодо закріплення принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення, що виступають основою будь-якої діяльності владних суб'єктів. Закріплення конкретних принципів провадження в справах про адміністративні

правопорушення дозволить суб'єктам адміністративної юрисдикції безпосередньо використовувати їх під час прийняття рішень. З іншого боку, чітке визначення принципів стане додатковою гарантією забезпечення прав, свобод та інтересів учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення, підставою при перегляді прийнятих постанов у справах.

Тому вважаємо за доцільне в КУпАП закріпити ряд принципів, на підставі яких буде регулюватися порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення. Більшість із принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення щодо юридичних осіб не знайшли свого відображення в чинному законодавстві. У той же час застосування деяких принципів обумовлено сформованою практикою застосування адміністративного законодавства, а не закріплено законодавчо. Частина принципів потребує уточнення їх розуміння і застосування [227, с. 144]. На нашу думку, до спеціальних принципів слід віднести такі:

1. законності;
2. гласності та відкритості;
3. підвідомчості;
4. диспозитивності;
5. рівності всіх учасників провадження перед законом;
6. презумпції невинуватості;
7. здійснення провадження державною мовою;
8. офіційності;
9. швидкості та оперативності;
10. можливості оскарження постанови в справах про адміністративні правопорушення.

Варто звернути також увагу на потребу закріплення в КУпАП приводів для порушення провадження про адміністративне правопорушення. Вважаємо за необхідне запропонувати такі їх види:

1. заява (усна чи письмова) потерпілого чи його представника;
2. заява (усна чи письмова) свідків;



3. повідомлення, що надійшло від суб'єктів владних повноважень;
4. повідомлення, що надійшло через засоби масової інформації;
5. повідомлення, що надійшло від об'єднань громадян;
6. безпосереднє виявлення факту вчинення правопорушення уповноваженим суб'єктом.

До того ж окрему увагу слід звернути на відсутність в КУпАП закріплених видів підвідомчості та правил її застосування. Такий підхід дозволить уникнути спорів щодо підвідомчості справ про адміністративні правопорушення серед рівнозначних суб'єктів адміністративної юрисдикції. Доречним було б і закріплення положення про те, що законодавець не допускає спорів щодо підвідомчості.

У подальшому доцільно було б також переглянути перелік органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. На нашу думку, функціонування адміністративних комісій є нелогічним, оскільки досить багато питань виникає щодо правової компетентності їх членів, відсутності відповідного рівня освіти, що заважає приймати обґрунтовані та законні рішення у справах про адміністративні правопорушення.

Крім того, ще одним із наболілих питань залишається відсутність правового врегулювання притягнення до дисциплінарної відповідальності членів комісії у разі їх неявки на засідання. Загалом, сумніви щодо функціонування адміністративних комісій є обґрунтованими, особливо зважаючи на величезну кількість контрольно-наглядових органів, які здійснюють контроль за всіма сферами суспільного життя.

Між тим, розглядаючи питання, пов'язане з функціонуванням адміністративних комісій, виникає ряд запитань. Зокрема, незрозуміло, чому одні органи виконавчої влади наділені юрисдикційними повноваженнями, а інші – ні? Так, в КУпАП не згадано місцеві державні адміністрації в якості суб'єкта, що має відношення до розгляду справ про адміністративні правопорушення. Проте п. 17 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» наділяє їх правом «розгляду справ про адміністративні

правопорушення, віднесених до її відання» [375]. З іншого боку, чи доцільно було б таке право закріпити за всіма органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевого самоврядування?

Вважаємо, що законодавець має йти шляхом спрощення, логічного та раціонального існування будь-якої системи органів. Тому, можливо, доцільно було б компетенцію щодо вирішення таких видів адміністративних правопорушень передати відповідним виконкомам. Або ж, як інший спосіб вирішення питання, розподілити компетенцію даного органу серед численних контрольно-наглядових органів відповідної сфери діяльності.

На сьогодні є потреба і в перегляді процедурного статусу окремих учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення. Наприклад, додаткового врегулювання потребують чинні норми КУпАП, що перешкоджають особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, належним чином реалізувати її права, гарантовані законодавством, у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається чи правопорушення фіксується в автоматичному режимі.

Також існує проблема з реалізацією права на захист у випадках, коли протокол складається на місці вчинення адміністративного правопорушення чи взагалі не складається. Така особа позбавляється наданої їй законом можливості брати участь у розгляді її справи, ознайомленні з доказами, подання клопотань чи доказів на підтвердження її позиції.

Крім того, відсутність достатнього часу для прибуття її захисника, представника чи законного представника порушує право особи, що притягується до адміністративної відповідальності, на захист.

Додаткового врегулювання потребують і права потерпілої особи, оскільки вони є досить вузькими. Так, доцільно надати їй (потерпілій особі) можливість брати участь у розгляді справи, надавати докази у справі, знайомитися з матеріалами справи.

Окрему увагу слід звернути і на визначення процедурного статусу

перекладача. На жаль, КУпАП не дає чіткого визначення перекладача, лише зазначаючи, що він призначається органом (посадовою особою), в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення та зобов'язаний з'явитися на виклик органу (посадової особи) і зробити повно й точно доручений йому переклад [181]. На нашу думку, доцільно було б в КУпАП закріпити підстави для відводу перекладача і деталізувати його права та обов'язки.

Крім того, з урахуванням зазначеного доцільно погодитися із Р. Штрайнсом і детальніше врегулювати адміністративну відповідальність спеціальних суб'єктів (неповнолітніх, юридичних осіб, військовослужбовців) відповідно до вимог Європейського Союзу на підставі загальних принципів [488, с. 140].

Варто звернути увагу також на те, що законодавець не регулює питання щодо зловживання правом учасниками адміністративного провадження. Наразі слід було б закріпити в КУпАП перелік дій, що можуть трактуватися як зловживання процедурними правами та передбачити відповідальність за такі дії у вигляді штрафу.

У той же час виникає багато питань й щодо порядку отримання доказів. Вважаємо, що КУпАП має містити правову норму, яка тлумачитиме поняття «належні докази в справах про адміністративні правопорушення» та «допустимі докази в справах про адміністративні правопорушення». Схожу позицію підтримує і В.Л. Ортинський, наголошуючи, що найважливішою гарантією дотримання прав людини є заборона використання у провадженні доказів, отриманих з порушенням прав громадян [294].

Також доречно, на нашу думку, визначити перелік обставин, які не потребують доказування. Наприклад, обставини, які будуть визнані суб'єктом, що розглядає справу, загальновідомими. Або обставини, що визнаються особою, яка вчинила правопорушення, не підлягають доказуванню за умови, якщо суд чи інший суб'єкт владних повноважень, що розглядає справу, не має обґрунтованого сумніву щодо достовірності цих

обставин або добровільності їх визнання.

Окремого врегулювання потребують докази, отримані в результаті використання приладів, що працюють в автоматичному режимі, а також тих, що використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху та паркування транспортних засобів. Законодавець має чітко визначити певні стандарти щодо самих приладів, а також порядок їх використання та проведення їх технічних перевірок. Крім того, неможливо не звернути увагу на пряме порушення у цьому випадку принципів індивідуалізації відповідальності та презумпції невинуватості. У випадку, коли правопорушення зафіксовано в автоматичному режимі, реально визначено лише транспортний засіб, за допомогою якого його було вчинено. Законодавець перекладає обов'язок держави (в особі уповноважених суб'єктів) щодо встановлення особи правопорушника на власника транспортного засобу, змушуючи його тим самим доводити власну невинуватість.

Необхідно звернути увагу і на процедуру складання протоколу про адміністративне правопорушення. Відповідно до вимог чинного законодавства він має бути складений уповноваженими на те особами, перелік яких визначає КУпАП. У разі порушення вимоги законодавця такий протокол буде вважатися недопустимим доказом і матеріали справи будуть повернуті на доопрацювання. Проте на сьогодні при складанні протоколів про адміністративні правопорушення допускається ряд порушень, серед яких можна виокремити:

- складення протоколу не уповноваженою особою;
- невірну кваліфікацію вчиненого особою діяння;
- неналежне розкриття об'єктивної сторони правопорушення;
- недостатність даних про свідків правопорушення;
- відсутність підписів правопорушника чи навіть особи, що склала

протокол.

Варто зазначити, що максимальній конкретизації обставин вчинення

адміністративного правопорушення перешкоджає сама форма протоколу. Так, бланк протоколу про адміністративне правопорушення не дозволяє належним чином описати об'єктивну сторону правопорушення, зазначити інформацію про особу, що його склала, викласти зауваження до протоколу. Стислий виклад обставин справи – це, як правило, підстава на повернення протоколу на доопрацювання. З іншого боку, уповноважена особа, розкриваючи інформацію, змушена виходити за відведені графи, при цьому заповнюючи протокол дрібним і часто нерозбірливим почерком. Виходом з цієї ситуації є розробка більш практичної форми протоколу про адміністративні правопорушення.

Ще однією із проблем є часте невручення відповідним суб'єктом владних повноважень копії протоколу особі, щодо якої він був складений. Крім того, закріплення положення про можливість винесення відразу постанови про адміністративне правопорушення варто визнати таким, що порушує закріплені Конституцією України права громадян. Насамперед людина фактично втрачає право на отримання належного захисту. Вона позбавляється також права на участь у розгляді справи, на можливість надати докази чи клопотання в ході здійснення провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Окрему увагу варто приділити випадкам, коли правопорушення зафіксоване в автоматичному режимі. У таких ситуаціях проблема пов'язана із моментом вручення постанови. Законодавець передбачив можливість надсилання такої постанови поштою. Днем отримання постанови є дата, зазначена в поштовому повідомленні про вручення її відповідальній особі, зазначеній у ч. 1 ст. 14-2 КУпАП, або повнолітньому члену сім'ї такої особи. При цьому, якщо така особа відмовляється від отримання постанови, днем отримання постанови є день проставлення в поштовому повідомленні відмітки про відмову в її отриманні [181]. Однак виникає логічне запитання, що є відмовою в отриманні постанови? Чи є відмовою випадки, коли корінець сповіщення лежить в поштовій скриньці, до якої певний час людина

через різні причини не має доступу (хворіє, перебуває у відрядженні, проживає за іншою адресою). Отже, людина не знає, що на її адресу надійшов лист і відповідно не з'являється до поштового відділення. Це дає можливість працівникам пошти поставити відповідну відмітку про відмову в отриманні постанови. Допоки законодавець чітко не визначить що є фактом вручення постанови, доти будуть виникати спірні питання з цього приводу.

Ще одним з наболілих питань, пов'язаних з притягненням особи, що вчинила адміністративне правопорушення, до відповідальності є проблеми, які виникають під час застосування заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Одна із ключових проблем стосується адміністративного затримання. Відповідно до КУпАП застосування даного заходу забезпечення допускається для встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення [181].

Разом з тим окремі положення ст. 261 КУпАП у сьогоденнішніх реаліях не можуть бути застосовані на практиці. Якщо особа, що вчинила адміністративне правопорушення, не має при собі документів, які засвідчують її особу, та відмовляється надати будь-яку інформацію про себе, протокол про адміністративне затримання заповнити належним чином неможливо. Проте слід пам'ятати, що ч. 1 ст. 263 КУпАП визначає, що адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години. Отже, якщо особа:

1. не вчинила правопорушення, пов'язаного з незаконним перетином або спробою незаконного перетину державного кордону України;
2. не порушила порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України або до району проведення антитерористичної операції чи виїзду з них;

3. не порушила прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України або режимні правила у контрольних пунктах в'їзду-виїзду;

4. не порушила правила використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх водах та виключній (морській) економічній зоні України;

5. не вчинила злісну непокору законному розпорядженню або вимозі військовослужбовця чи працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону;

6. не є іноземцем чи особою без громадянства, які не виконали рішення про заборону в'їзду в Україну, порушили правила перебування в Україні або транзитного проїзду через територію України;

7. не порушили правила обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, то вона не може бути затримана більше ніж на три години [181].

Більше того, затримання особи без належного процедурного оформлення автоматично трактується як порушення її прав та свобод. Інакше кажучи, складається ситуація, коли суб'єкти адміністративної юрисдикції безсилі будь-що вдіяти, а особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, просто уникає відповідальності. Таким чином нехтується один із ключових принципів адміністративної відповідальності – її невідворотність.

Як вбачається, виходом із ситуації, що склалася, стало б доповнення ч. 1 ст. 263 КУпАП таким реченням: «А в окремих випадках для встановлення особи, в тому числі, якщо вона перебуває на момент затримання в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, – строком до трьох діб». Саме таким чином автоматично зменшилася б кількість осіб, які умисно перешкоджають суб'єктам адміністративної юрисдикції у виконанні покладених на них повноважень. Безперечно, що місце утримання такої

особи має бути визначене законодавчо і відповідати встановленим європейським стандартам. Крім того, слід було б обладнати кожен відділ поліції декількома кімнатами для затриманих осіб, які були б оснащені відеоспостереженням з метою уникнення будь-яких ситуацій, пов'язаних з порушенням порядку поводження із затриманими особами. Наявність таких умов не лише зменшить кількість необґрунтованих скарг на дії посадових осіб, а й дозволить стимулювати уповноважених суб'єктів до належного виконання своїх обов'язків.

Окрему увагу варто звернути і на інший процедурний документ – супровідний лист. На жаль, законодавець не конкретизує форму цього документа. КУпАП чітко не визначає також строки передачі матеріалів за підвідомчістю. Доцільно було б визначити, що матеріали мають бути передані за підвідомчістю протягом трьох робочих днів, за аналогією з передачею матеріалів, пов'язаних із вчиненням порушень вимог антикорупційного законодавства. А у разі, коли ці дні припадають на вихідні чи святкові дні, то строк закінчується наступного дня після вихідного чи святкового.

Ще одним проблемним питанням у здійсненні провадження в справах про адміністративні правопорушення є відсутність чіткого врегулювання стадії розгляду та винесення постанови. Так, КУпАП, закріплюючи строки розгляду справ про адміністративні правопорушення, чітко не визначає строк, з якого має розпочатися ця стадія. Також відсутній чіткий порядок її проведення, оскільки ст. 279 КУпАП лише в цілому визначила приблизний набір процедурних дій. У той же час законодавець не встановлює певні часові проміжки для їх вчинення. Винятком є судовий розгляд справи про адміністративне правопорушення, який досить часто відбувається за аналогією із розглядом справ інших видів юрисдикції. На нашу думку, такий стан справ впливає на якість прийнятих рішень і потребує врегулювання у правових нормах. Чітке закріплення процедурних дій, які можуть вчинятися на тій чи іншій стадії, дозволить не лише якісно розглядати справи про



адміністративні правопорушення, а й визначити повноваження суб'єкта при розгляді справ, особливо суду. До речі, Рекомендації Ради Європи № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами наголошують, що: «Якщо законом не встановлені часові рамки щодо прийняття такого рішення, заявник може опинитися у невизначеному становищі на необмежений строк. За таких обставин заявник може потрапити у скрутне становище і це може становити приховану форму свавілля» [389].

Варто звернути також увагу на випадки, коли при розгляді справ про адміністративні правопорушення виникають обставини, що унеможливають подальший розгляд справи та потребують додаткового уточнення або витребування необхідного матеріалу. У таких випадках суддя, наприклад, приймає рішення про доопрацювання та повертає матеріали справи відповідному суб'єкту.

Однак КУпАП не передбачає подібної процедурної дії. Для вирішення цієї проблеми та з метою економії часу доцільно було б наділити суб'єкта розгляду справи повноваженнями направляти, в разі необхідності, відповідному органу доручення для вчинення необхідних дій по справі. При цьому автоматично постає питання про можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення для отримання відповіді на доручення або вчинення інших процедурних дій.

Крім того, зупинення строку розгляду справи про адміністративне правопорушення є необхідним у випадку призначення експертизи, проведення якої може зайняти значний проміжок часу. Якщо цього не зробити, то з великою часткою ймовірності можна спрогнозувати, що розгляд такої справи буде тривати понад встановлені КУпАП строки [94].

Необхідно звернути увагу на п. 11 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17 жовтня 2014 р. «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення», в якому вказано, що справа про адміністративне

правопорушення має бути вирішена навіть у разі порушення строку, встановленого законом для її розгляду, але при цьому строки накладення адміністративного стягнення, передбачені ст. 38 КУпАП, не можуть бути продовжені [363].

Питання щодо дотримання процедурних строків виникає також і у випадках, коли особа, участь якої у розгляді справи є обов'язковою, не з'являється за викликом без поважних причин чи не повідомляє про причини неприбуття до органу. У зв'язку з цим існує нагальна потреба щодо закріплення в КУпАП норми, яка визначатиме підстави для зупинення провадження у справі.

На окрему увагу заслуговує також і стадія оскарження постанови та перегляду справи, де гостро стоїть проблема зі строками. Слід погодитися і з М.А. Гурвичем, який вважає, що система виправлення державою помилок і порушень, допущених її органами, створює надійну гарантію та охорону як інтересів учасників справи, так і пов'язаних з ними державних та громадських інтересів. Засобом приведення цієї системи в дію слугує насамперед право сторін на оскарження рішення першої інстанції незалежно від його правильності [113, с. 11].

Посилення адміністративної відповідальності за рахунок перегляду санкцій, на нашу думку, не є основним вирішенням проблеми правопорушень. Доцільно основну увагу приділити саме невідворотності покарання, що стане можливим при чіткому дотриманні всіх етапів процедури реалізації адміністративної відповідальності. І насамперед дотримання процедурних строків. Безперечно, існує необхідність щодо збільшення строків перегляду справи, особливо враховуючи завантаженість судів та інших суб'єктів адміністративної юрисдикції.

На практиці нерідко виникають ситуації, коли стягнення було накладено відповідно до вимог ст. 38 КУпАП, однак на момент перегляду справи строки, визначені цією статтею, вичерпані, і у зв'язку з цим при перегляді постанови про адміністративне правопорушення суд закриває

провадження у справі. Оскільки справа була розглянута і санкція вже застосована до особи, а в цьому випадку мова йде про перегляд справи, то вважаємо за необхідне в КУпАП окремо закріпити строки, які регулюватимуть можливість звернення до суду зі скаргою на постанову в справі про адміністративне правопорушення та строки її розгляду. Особливо це необхідно у випадках, коли буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, і буде прийнято рішення про надсилання справи на розгляд компетентному органу (посадовій особі).

Крім того, в Кодексі необхідно визначитися з формою скарги та вимогами до неї. Або ж скарга має бути такою, як в адміністративному судочинстві. Варто звернути увагу і на Рекомендації Рес (2001)9, де підкреслюється важлива роль позасудових засобів врегулювання спорів, що сприяє полегшенню доступу до правосуддя і зменшенню надмірного навантаження на суди. Отож судове провадження не має бути єдиним способом вирішення адміністративно-правових спорів. Держава сприяє будь-якому законному способу захисту прав свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень, гарантуючи можливість звернення зі скаргою у позасудовому порядку [390]. При цьому зауважимо, що досить цікаві пропозиції з цього приводу містить проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» [355]. Так, скарга подається, як правило, в письмовій (електронній або паперовій) формі та повинна містити: 1) найменування адміністративного органу, до якого подається скарга; 2) дані, достатні для встановлення особи оскаржувача, а також його контактні дані; 3) вимоги оскаржувача та їх обґрунтування; 4) дату складення скарги. Оскаржувач або його представник підписує скаргу, подану в письмовій формі, власноручно або з використанням електронного підпису, крім випадків, передбачених законодавством. У визначених законодавством випадках скарга в електронній формі може бути подана з використанням Єдиного державного веб-порталу електронних послуг без накладення

електронного підпису за умови автентифікації особи, яка подає скаргу, відповідно до вимог законодавства у сфері електронної ідентифікації [355].

Наступна проблема, яка виникає на практиці, пов'язана з відсутністю у суб'єктів адміністративної юрисдикції спеціально обладнаних кімнат, де мають зберігатися вилучені в особи, що вчинила адміністративне правопорушення, речі чи предмети, які стали знаряддям вчинення правопорушення чи безпосереднім об'єктом його вчинення. Досить часто ці предмети зберігаються безпосередньо в кабінетах осіб, які їх вилучили або у яких знаходиться справа. Також нерідко порушуються і терміни здійснення обліку таких речей і документів. Хоча законодавець чітко визначив строк проведення обліку речей і документів. Слід визнати, що в цьому випадку мова йде скоріш не про правове врегулювання питання, а про відповідне матеріально-технічне забезпечення, що дозволило б створити належні умови для виконання суб'єктами адміністративної юрисдикції свої повноважень.

Окрему увагу необхідно приділити і проблемам, пов'язаним із виконанням постанов у справах про адміністративні правопорушення. Рекомендація (2003)16 звертає увагу на обов'язок держави забезпечити виконання у розумний строк судових рішень, ухвалених щодо адміністративних органів. У разі невиконання цих рішень має бути встановлена процедура примусового забезпечення виконання, зокрема і через накладення судових заборон і штрафів [191]. До того ж невиконання прийнятих рішень або їх неналежне виконання значною мірою впливає не лише на права та інтереси конкретної особи, а й на авторитет держави, погіршуючи стан законності і правопорядку. Випадки невиконання прийнятих рішень у справі породжують в особи, що вчинила адміністративне правопорушення, почуття безкарності та є поганим прикладом для інших осіб. Тому мова має йти про розробку дієвих способів контролю за виконанням прийнятої постанови всіма уповноваженими суб'єктами.

Зокрема, як зазначалося у попередніх підрозділах, в КУпАП не визначено порядок виконання постанови про позбавлення права обіймати

певні посади або займатися певною діяльністю. Жоден інший нормативний акт, в тому числі і Закон України «Про державну службу», також чітко не визначає як підставу для звільнення особи набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Тому доцільно було б включити відповідне положення до Закону України «Про державну службу» стосовно окремих категорій державних службовців.

Крім того, зауважимо, що відповідно до ст. 321-3 КУпАП на власника підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу за місцем відбування порушником громадських робіт покладається обов'язок погодження з органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, переліку об'єктів, на яких порушники відбувають громадські роботи, та видів цих робіт [181]. А зважаючи на те, що громадські роботи та суспільно корисні роботи можуть застосовуватися і до неповнолітніх, доцільно було б на законодавчому рівні закріпити перелік видів таких робіт.

Щодо виконання постанови про застосування стягнення у вигляді адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті, то вона виконується негайно після її винесення. Однак на практиці стосовно виконання даного виду стягнення виникає чимало проблем, про які йшлося раніше. Тож один із дієвих видів стягнень через відсутність матеріально-технічної бази в підрозділах Національної поліції виконати неможливо.

Необхідно звернути увагу на проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям Закону України "Про правила відбування адміністративного арешту"» [361]. Автори цього законопроєкту пропонують викласти ст. 326 КУпАП «Виконання постанови про застосування адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті» у такій редакції: «Суд (суддя), що виніс постанову про застосування адміністративного арешту, не пізніше наступного робочого дня з дня набрання цією постановою законної сили

надсилає її для виконання до відокремленого структурного підрозділу територіального органу поліції за зареєстрованим місцем проживання/перебування особи, підданої адміністративному арешту.

До особи, яка не виконала встановлені законом вимоги щодо прибуття для відбування (продовження відбування) адміністративного арешту або самовільно залишила місце відбування цього адміністративного стягнення до закінчення строку його відбування, може застосовуватися привід.

Суд (суддя), що виніс постанову про застосування арешту з утриманням на гауптвахті, не пізніше наступного робочого дня з дня набрання цією постановою законної сили надсилає її для виконання до відповідної військової частини (установи), у якій проходить службу військовослужбовець, підданий цьому стягненню».

Вважаємо, що усунення вимоги щодо початку негайного виконання даних видів стягнень є помилкою, яка не лише додасть непотрібної роботи органам Національної поліції, а й стане шпариною для осіб, що прагнуть уникнути адміністративної відповідальності у будь-який спосіб. Наприклад, дозволить особі, до якої застосовано це стягнення, виїхати за межі населеного пункту чи навіть країни.

Варто звернути увагу також на те, що КУпАП (глава 33) передбачає провадження з виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди. Проте, якщо виходити з назви розділу п'ятого, розміщення цієї глави у цьому розділі є не зовсім логічним, оскільки відшкодування майнової шкоди не є видом адміністративного стягнення. Оскільки постанова по справі про адміністративне правопорушення в частині відшкодування майнової шкоди є виконавчим документом, то її виконання буде відбуватися за правилами виконавчого провадження.

Зупинимося також на доцільності запровадження інституту перегляду постанови у зв'язку з нововиявленими обставинами. Особливість цього інституту полягає у забезпеченні особи можливістю на перегляд постанови суду в справі про адміністративне правопорушення у разі виявлення

обставин (доказів), які не були відомі учасникам провадження на момент розгляду справи, але їх наявність при розгляді справи дозволила б винести суду іншу за змістом постанову.

Крім того, впровадження даного інституту стало б гарантією забезпечення ряду принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, таких як законність, повний, всебічний та об'єктивний розгляд справи, відповідальність лише за наявності вини.

Підсумовуючи викладене, зауважимо, що, можливо, окремі із запропонованих шляхів реформування процедур адміністративної відповідальності є дискусійними і потребують досконального вивчення та напрацювання, однак безспірним є питання щодо необхідності пошуку та розроблення способів вдосконалення механізму адміністративної відповідальності. Адже чіткість і злагодженість всіх структурних елементів виступатиме дієвим фактором, який спонукатиме осіб утримуватися від вчинення адміністративних проступків.

#### **5.4. Перспективи розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки**

Розпочинаючи аналіз актуальних перспективних шляхів розробки та можливості прийняття такого надзвичайно важливого та необхідного у сучасних умовах розвитку адміністративно-деліктного права Кодексу України про адміністративні проступки, доцільно нагадати у загальних рисах історію прийняття та дії чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Першою спробою кодифікувати законодавство про адміністративну відповідальність можна вважати прийняття Адміністративного кодексу УСРР від 12 жовтня 1927 р. (набув чинності 1 лютого 1928 р.), що регламентував як адміністративно-деліктні, так і інші відносини публічної сфери. Кодекс був

фактично першим документом, який офіційно і на законодавчому рівні визнав адміністративними порушення обов'язкових постанов місцевих органів адміністративної влади, відмежував їх від злочинів і дисциплінарних правопорушень (указав на необхідність встановлення законом судової чи дисциплінарної процедури розгляду замість розсуду правозастосовника). У ньому було вперше застосовано термін «адміністративна відповідальність» щодо діянь, які порушують установлені владою заборони, остаточно вивів із сфери оскарження дій адміністративних органів терміни «адміністративне правопорушення» та «адміністративна відповідальність» [197, с. 88].

Зазначимо, що з моменту запровадження інституту адміністративної відповідальності, як самостійного правового утворення, відповідні норми були сконцентровані також у постановах ЦВК та РНК СРСР та УРСР, актах Ради Міністрів УРСР, постановах Президії Верховної Ради УРСР та інших документах. 21 червня 1961 року Президія Верховної Ради СРСР прийняла указ «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку», а 15 грудня 1961 року указ з такою ж назвою прийняла і Президія Верховної Ради УРСР, який став першим кроком на шляху систематизації законодавства про адміністративну відповідальність, прообразом майбутнього Кодексу про адміністративні правопорушення. У цьому указі встановлювалися загальний перелік порушень, за які могли бути передбачені адміністративні стягнення у вигляді штрафу, максимальні розміри штрафів, визначався порядок їх накладення тощо [255, с. 227-228].

Наступний крок у вдосконаленні адміністративного законодавства був реалізований у 1967 році, коли з метою впорядкування відповідного законодавства й укріплення законності в його застосуванні, комісії законодавчих припущень Ради Союзу і Ради національностей ВР СРСР висловились за розробку Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративну відповідальність, що й було передбачено у постанові Президії Верховної Ради СРСР від 13.10.1967 р. Процес розробки зазначеного акта тривав досить довго і 23.10.1980 р. Верховна Рада СРСР



прийняла Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення. На той час законодавство про адміністративну відповідальність включало біля 500 нормативних актів і потреба в їх кодифікації була вкрай актуальною. І, нарешті, 7 грудня 1984 р. був прийнятий Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення, який з численними змінами діє і сьогодні. Прийняттям цього Кодексу завершився процес кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність [255, с. 229].

Зважаючи на викладене, зрозумілим є той факт, що Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) є останнім рудиментом радянської епохи та давно не відповідає потребам сьогодення в адміністративно-деліктній сфері. Застарілість вказаних норм слугує причиною масивної дезінтеграції законодавства у цій сфері. Адже, окрім чинного КУпАП, існує ще значна кількість інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність на його основі (закони України «Про запобігання корупції», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» тощо), а також акти окремих галузей законодавства, зокрема, податкового, митного, валютного та інших, що регулюють реалізацію адміністративної відповідальності на відмінних від норм чинного КУпАП засадах.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці існують різноманітні концепції оновлення законодавства про адміністративну відповідальність, серед яких визначальними є: 1) «декодіфікація» чинного КУпАП та «розпорошення» складів адміністративних проступків за багатьма законами, які регулюють відносини в окремих сферах державного й суспільного життя [43]; 2) «кодіфікація» – тобто об'єднання в одному кодифікованому акті юридичних текстів, що встановлюють норми підвідомчості, типи санкцій та їх максимальні розміри [424].

Треба зауважити, що в умовах подолання принципових прогалин і нормативних колізій, які на сьогодні склалися в правовому регулюванні

адміністративної відповідальності, найбільш логічним шляхом вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства вбачається саме кодифікація. Як зазначає Д.М. Лук'янець, кодифікація, концентруючи у собі одну з форм правотворчості, узагальнює діюче регулювання, одночасно спрямовуючи встановлення нових норм, що відображають назрілі потреби суспільної практики і долають прогалини правового регулювання, на заміну невдалих, застарілих правових приписів новими [255, с. 248–249]. Кодифікація – це форма удосконалення законодавства за змістом, і її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту, який замінює раніше чинні нормативні акти з цього питання. Поєднання у кодифікації впорядкування та оновлення законодавства дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості [383, с. 359–360].

Підкреслимо, що у науковій площині питання необхідності кардинального оновлення адміністративно-деліктного законодавства та приведення його до вимог сучасної ідеології є дискусійним вже не одне десятиріччя. Думки вчених щодо основних проблемних аспектів у цій сфері значно різняться. Так, О.А. Банчук серед найважливіших проблем у цій сфері називає такі:

- розпорошеність та несистемність адміністративно-деліктного законодавства;
- еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства;
- застарілість основних інститутів адміністративно-деліктного права [14, с. 127].

Зазначені тези підтримують С.М. Гусаров, А.Т. Комзюк та О.Ю. Салманова, які наголошують на тому, що прийняття нового КпАП України сприятиме вирішенню ще одного важливого завдання – реальній кодифікації законодавства про адміністративні проступки. Адже еkleктичність змісту адміністративно-деліктного законодавства та внаслідок цього його розпорошеність і несистемність, які мають декілька рівнів прояву,

є визначальною проблемою у зазначеній сфері, що обумовлює необхідність прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки [119].

У свою чергу, Т. Гуржій та Д.В. Єремєєв серед основних вад діючого КУпАП відзначають [143; 116]:

- дискусійність назви;
- невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків сфері публічного адміністрування;
- невиправдане розширення кола джерел адміністративно-деліктного права;
- дублювання окремих положень Кримінального кодексу України;
- покладення деяких процесуальних повноважень на приватних суб'єктів;
- невідповідність штрафних санкцій адміністративно-деліктних норм сучасним соціально-економічним умовам [143].

Необхідність удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність зазначається і в різних нормативно-правових актах, зокрема, в указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р., «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» від 08.04.2008 р. № 311/2008 та у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.09.2008 р. № 1153-р, де у підпункті 2.3 Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ, Міністерству оборони, Міністерству фінансів, Міністерству економіки, Службі безпеки України, Державній податковій адміністрації за участю Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Верховного Суду та Генеральної прокуратури України доручено розробити та подати в установленому порядку проект Кодексу України про адміністративні проступки [143].

Ухвалення нового кодифікованого акта – Кодексу України про

адміністративні проступки, було також одним і із першочергових завдань, передбачених Концепцією адміністративної реформи в Україні, затвердженою указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. [370].

Першою практичною спробою оновлення адміністративно-деліктного законодавства та його кодифікації у незалежній Україні стало створення у 1991 році робочої групи Кабінету Міністрів, метою роботи якої була підготовка проекту нового Кодексу. У 1993 році такий проєкт було розроблено, але на широкий загал його винесено не було через значну недосконалість, зокрема у питаннях встановлення підстав адміністративної відповідальності юридичних осіб, визначення системи адміністративних стягнень тощо.

До речі, впродовж 1998-2013 рр. на суспільний розгляд було винесено принаймні три проєкти КУпАП, однак жоден із них не отримав необхідної підтримки. Фактично питання розробки і прийняття нового Кодексу багато років поспіль перебуває в «законсервованому» стані [116, с. 156]. У той же час найбільш вагомою законопроектною працею у цій сфері вважається Проєкт Кодексу про адміністративні проступки, який у 2004 році було передано на розгляд до Верховної Ради України. Зауважимо, що вказаний документ сконцентрував у собі цілий ряд новел, які заслуговують на схвалення та підтримку. Насамперед зазнала змін безпосередньо структура Кодексу, у якому було виділено три частини: загальну, особливу та процесуальну; дуже на часі стало закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб; актуальними були розширення системи адміністративних стягнень, а також можливість призначення більш м'якого адміністративного стягнення, ніж передбачено законом. У той же час більш глибоке дослідження зазначеного документа дає підстави стверджувати, що він містить положення, які суперечать Конституції України та міжнародним договорам, ратифікованим Верховною Радою України, не узгоджені з іншими законами України, безпідставно торкаються приватноправової сфери,

а також мають чимало інших внутрішніх суперечностей та колізійних норм [252].

Спираючись на критичний аналіз існуючих проєктів нового Кодексу про адміністративні проступки, положень чинного КУпАП та в цілому підтримуючи наукові роздуми вчених щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства та перспектив прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, необхідно сформулювати власні пропозиції щодо актуалізації цих питань.

Зауважимо, що найбільш маркерною проблемою чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення є його невідповідність основній ознаці закону – стабільності. Адже, як зазначає О.Ю. Кириченко, Кодекс був прийнятий у грудні 1984 р. і набрав чинності 1 червня 1985 р., а перші зміни до нього було внесено вже 12 квітня 1985 р., тобто ще до набрання ним чинності. Після цього вже сотні разів до нього вносилися зміни і доповнення, натомість основний зміст Кодексу, за фактом, залишився без змін. Незважаючи на те, що першочерговим його завданням проголошується охорона прав і свобод громадян, реально діючі норми забезпечують лише безперебійне функціонування державного апарату, захист інтересів державних підприємств, установ та організацій [169]. Вказану тезу підтримує і А.Т. Комзюк, який зауважує, що останнім часом виникло дуже багато проблем у сфері побутового енергопостачання, допускаються численні порушення відповідних правил з боку як постачальників, так і користувачів. Проте в КУпАП встановлено адміністративну відповідальність тільки за порушення правил користування електричною або тепловою енергією чи газом у побуті, що не завдало істотної шкоди (ст. 103-18). Відповідальність же посадових осіб, з вини яких цілі будинки, квартали і навіть населені пункти потерпають без світла, тепла та газу, взагалі не передбачено. До того ж протоколи про згадані правопорушення складають органи державного енергонагляду, а розглядають адміністративні комісії. За своїм характером зазначені відносини є цивільно-правовими, але одна сторона в них захищена

адміністративно-правовими засобами, інша ж є, по суті, безправною, хоча головним завданням КУпАП проголошено охорону прав і свобод громадян [207]. Подібних прикладів можна було б навести досить багато. У зв'язку з цим слід звернути увагу також на зміст майбутнього КУпАП, адже у всіх згаданих проєктах головні акценти ідентичні чинному Кодексу [169].

Окрім вказаного, потребують оновлення погляди на регулювання повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. Закріплення за ними подібних повноважень обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов'язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу. Зокрема, зазначені органи можуть встановлювати правила боротьби з епізоотіями, відповідальність за порушення яких передбачено ст. 107 КУпАП. Крім цього, сільські, селищні, міські та обласні ради мають право встановлювати правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в них чистоти і порядку, правила торгівлі на ринках, а також правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено відповідно ст.ст. 152, 159 і 182 КУпАП (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [374]. Викликає запитання необхідність надання таких повноважень міським радам, адже набагато коректніше та зручніше було б зазначені норми уніфікувати на території всієї України. Так, замість встановлення у кожному місті, районному центрі, селищі або селі власного часу захисту населення від шкідливого впливу шуму чи додержання тиші, доцільно в новому КУпАП встановити ці години централізовано (наприклад з 22.00 до 08.00). Отже, зважаючи на викладене вище, можна констатувати, що органи місцевого самоврядування в умовах сьогодення відповідними рішеннями можуть лише встановлювати певні правила, реалізуючи при цьому гарантоване державою право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. Варто

погодитися з позицією А.Т. Комзюка, який наголошує, що в жодному з таких рішень органи місцевого самоврядування не мають права на власний розсуд встановлювати відповідальність за його порушення. Іншими словами, відносити ці рішення до системи нормативних актів, що безпосередньо регулюють адміністративну відповідальність, вже немає підстав [207]. З цієї причини буде виправданим виключення ст. 5 з розділу I чинного КУпАП, яка закріплює повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, а також не включати вказану норму і до нового КУпАП.

Як уже зазначалося, позитивним моментом у розробці проєктів Кодексу про адміністративні проступки є визнання суб'єктом адміністративної відповідальності юридичної особи. Як стверджує О.В. Когут, це відповідає практиці багатьох зарубіжних країн, які, зважаючи на різке збільшення кількості правопорушень, що вчиняються юридичними особами, вже давно пішли шляхом встановлення інституту відповідальності юридичних осіб за вчинення не лише адміністративних, а і кримінальних правопорушень. Так, кримінальна відповідальність юридичних осіб існує у Франції, Фінляндії, Бельгії, Данії, Японії, Канаді, США, Кореї, Нідерландах, Норвегії, Австрії, а адміністративна – в Німеччині, Італії та Португалії [177]. Але у той же час в існуючих проєктах Кодексу про адміністративні проступки особливості цього суб'єкта не розкрито, а просто вказано на ознаки юридичної особи. Так, у п. 1 ст. 12 проєкту Кодексу про адміністративні проступки 2003 року зазначається, що юридична особа є суб'єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована у встановленому законом порядку [27, с. 123]. У цей же час у Цивільному кодексі України закріплено, що певна організація набуває статусу юридичної особи лише після реєстрації, тому слушною є думка І. Голосніченка про те, що у даному випадку слід було б розкрити такі особливості юридичної особи як межі її відповідальності, колегіальність прийняття протиправного рішення тощо [98, с. 23].

Автор вважає також недоцільним наголошення у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення такого завдання як «виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України» [181]. Зважаючи на неможливість у реальності дотримуватися вказаного постулату, законодавець виключив вказану конструкцію з нової редакції тексту Кримінального Кодексу України, що повною мірою можна запровадити і під час розроблення та імплементації майбутнього Кодексу України про адміністративні проступки.

Продовжуючи аналіз можливості оновлення концептуальних засад КУпАП, треба зауважити, що при підготовці до прийняття його нової редакції необхідно передбачити алгоритм притягнення до адміністративної відповідальності народних депутатів, депутатів місцевих рад та суддів. Адже Конституція України, окремі закони передбачають специфіку правового статусу цих осіб, зокрема щодо їх недоторканності та можливості притягнення до юридичної відповідальності на загальних засадах. Варто зазначити, що народні депутати, депутати місцевих рад та судді є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, які через їх особливий правовий статус не можуть нести таку відповідальність на загальних засадах. У зв'язку з цим логічно припустити, що за більшість адміністративних проступків народні депутати та судді мають нести здебільшого дисциплінарну відповідальність (це не стосується депутатів місцевих рад). У той же час, згідно з рішенням Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року, за вчинення цілого ряду адміністративних проступків народні депутати та судді повинні нести адміністративну відповідальність на загальних засадах як звичайні громадяни [397]. Проте і в цьому випадку постає необхідність нормативно закріпити можливість заміни для них, за певних обставин, адміністративної відповідальності дисциплінарною. Стосовно можливості застосування до цих суб'єктів адміністративних стягнень варто погодитися з думкою С.Т. Гончарука, який зазначає, що до цієї категорії порушників недоцільно було б застосовувати



такі стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, суспільно корисні роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті [103].

Потребують уточнення у чинному КУпАП також досить складні процедурні аспекти притягнення депутатів до адміністративної відповідальності, зокрема народних депутатів України. У вищевказаному Рішенні Конституційного Суду України зазначається, що народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності у випадку, коли можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України [397]. Виходячи з викладеного, постає необхідність доповнити чинний КУпАП або передбачити у новому КУпАП відповідні статті, які б нормативно закріплювали та визначали особливості притягнення до адміністративної відповідальності депутатів та суддів.

Після доповнення КУпАП Розділом 13-Б, який встановлює відповідальність за вчинення військових адміністративних правопорушень, деяких змін потребує редакція ст. 15 КУпАП. Частину першу ст. 15 КУпАП, де передбачено неможливість застосування до військовослужбовців окремих адміністративних стягнень, доцільно доповнити таким стягненням, як суспільно корисні роботи. Наступним уточненням у процедурному порядку реалізації відповідальності за ці категорії проступків має стати розширення можливості передачі матеріалів про адміністративні правопорушення з боку військовослужбовців відповідним органам для вирішення питання про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності замість накладення на них адміністративних стягнень, на всі категорії військовослужбовців, а не тільки стосовно військовослужбовців строкової служби.

Особливої уваги потребує вирішення питання настання адміністративної відповідальності при повторності тотожних правопорушень. Значна кількість статей Особливої частини Розділу II КУпАП передбачає посилення відповідальності за вчинення особою

повторних протягом року аналогічних протиправних дій. Натомість в Кодексі відсутня навіть якась єдина термінологія щодо цього явища, не кажучи вже про чітке визначення цього поняття. С.Т. Гончарук з цього приводу зазначає, що в одних випадках законодавець визначає це, як «вчинення тих самих дій особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню» (ст.ст. 65, 89, 166-11, 185-10 та ін.), в інших – як «ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення» (ст. 172-9); як «ті самі дії, вчинені особою повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення» (ст.ст. 146, 148-1, 164-4 та ін.) тощо. Окремі ж статті КУпАП визначають це, як «повторне протягом року вчинення будь-якого з таких же порушень» без будь-якого згадування про застосування до особи в попередньому випадку адміністративного стягнення (ст.ст. 85, 121, 128, 130 та ін.) [103]. Водночас більш принциповою є проблема визначення початку відліку річного терміну повторності. Адже не зовсім зрозуміло, яку дату слід використовувати юрисдикційним органам під час розгляду справи про адміністративне правопорушення та прийняття по ній рішення у разі встановлення повторності вчинення проступку: з дати вчинення першого аналогічного правопорушення (дня складення протоколу), з дати винесення постанови про накладення адміністративного стягнення, з дня набрання такою постановою законної сили чи ж з дня закінчення виконання стягнення. На нашу думку, вказана прогалина може бути вирішена шляхом включення до Загальної частини КУпАП окремої статті, яка б надавала таке законодавче визначення цієї дефініції: повторне протягом року вчинення аналогічних протиправних дій, за які особу вже було піддано адміністративному стягненню. Початок відліку річного терміну повторності необхідно було б закріпити з дня винесення постанови про накладення адміністративного стягнення.

Автор погоджується з думкою О.Ю. Кириченко, яка зазначає, що у процесі підготовки та прийняття нового Кодексу про адміністративні проступки перегляду потребує також підхід до формулювання в КУпАП

складів адміністративних проступків, які закріплені в Особливій частині Розділу II. Адже цей процес також впливає на систему адміністративно-деліктного законодавства, хоч і опосередковано. Мова йде про ті норми, де як адміністративний проступок закріплюється порушення різноманітних правил та норм, що вже одержали назву загальнообов'язкових (правил дорожнього руху, правил зберігання зброї тощо). У більшості випадків в зазначених статтях КУпАП такі правила лише згадуються без конкретизації та посилання на їх першоджерело. Повноваження щодо їх визначення реалізують Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, про що вже згадувалось [169]. А.Т. Комзюк прикладом подібних деліктів називає порушення правил дорожнього руху, які встановлено Кабінетом Міністрів України, правил зберігання та використання зброї, що регламентуються наказом МВС України, тощо. Запровадження, перегляд чи скасування таких правил тягне за собою принципові зміни у регулюванні адміністративної відповідальності [207].

Треба підкреслити, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення характеризується наявністю великої кількості складів проступків, які давно застаріли та непрацюють. Прикладами подібних правопорушень, що і до нині вважаються чинними правовими нормами, можна назвати: поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1); незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98); грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин (ст. 108) [181] тощо. У той же час адміністративно-деліктне законодавство є одним з найбільш об'ємних серед інших видів національного законодавства, адже станом на 2020 рік один тільки чинний КУпАП сконцентрував у собі понад 400 складів деліктів. Крім того, постійно відстежується тенденція до швидкого збільшення кількості осіб, які щорічно притягаються до адміністративної відповідальності.

Особливо ця проблема набула актуальності після запровадження адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі. Зважаючи на вказане, основною перспективою у процесі осучаснення адміністративно-деліктного законодавства автор вважає видалення з чинного КУпАП неактуальних та застарілих правових норм з подальшим перенесенням оновленої системи складів адміністративних деліктів до нової редакції Кодексу України про адміністративні проступки.

Також вирішенням проблеми оптимізації адміністративно-деліктного законодавства може стати переведення низки адміністративних проступків, що межують зі злочинами і на сьогодні становлять достатню для їх криміналізації суспільну небезпеку, до категорії кримінальних проступків. Зокрема, серед таких правопорушень можна виділити: дрібне викрадення чужого майна (ст. 51); вчинення насильства у сім'ї (ст. 173-2); незаконна порубка (ст. 65); жорстоке поводження з тваринами (ст. 89); незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку чи конопель (ст. 106-2); підроблення проїзних квитків і знаків поштової оплати (ст. 135-1); самоправне зайняття жилого приміщення (ст. 151); знищення або пошкодження зелених насаджень (ст. 153); обман покупця та замовника (ст. 155-2); адміністративні порушення, пов'язані з корупцією (глава 13-А) та військові адміністративні порушення (глава 13-Б); дрібне хуліганство (ст. 173); заняття проституцією (ст. 181-1); несплата аліментів (ст. 183-1) тощо. Також варто відзначити делікти цивільно-правового типу (безквитковий проїзд, порушення правил надання телекомунікаційних послуг) тощо [169]. Заслуговує на увагу думка Т.О. Гуржія, який зазначає, що подібні делікти не мають прямого стосунку до сфери публічного адміністрування. Вони не посягають на адміністративні правовідносини, не підвідомчі органам публічної адміністрації та не «вписуються» у сучасну парадигму адміністративної відповідальності. Цілком очевидно, що норми про відповідальність за їх учинення мають бути включені до кореспондуючих

галузевих кодексів (зокрема Цивільного кодексу України та Кодексу України про кримінальні проступки), а не до КУпАП, де вони завжди виглядатимуть чужорідними [117, с. 157].

Наступним фактором, який прямо впливає на приведення чинного адміністративно-деліктного законодавства до вимог сучасності, є доцільність передбачити в оновленому кодифіковану акті склади правопорушень, що вчинюються посадовими особами публічної адміністрації (органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами) під час виконання ними владних повноважень: порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень, дискримінація підприємців органами влади й управління, порушення порядку видання дозвільного документа [181] тощо. Зрозумілим є той факт, що перелічені проступки мають адміністративну природу, адже, якщо проаналізувати їх юридичний склад, то стане зрозумілим, що об'єктом вказаних правопорушень є суспільні відносини у сфері публічного адміністрування, а суб'єктом вчинення деліктів – органи та посадові особи публічної адміністрації. Логічно, що за формальними ознаками є змога включити їх до Кодексу про адміністративні проступки. У той же час, з точки зору предметної підвідомчості відповідних юридичних справ, такий крок вбачається не дуже виправданим. Адже з 2005 р. в Україні функціонує система адміністративного судочинства. І саме на неї покладено завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій [178; 169]. У свою чергу, Т.О. Гуржій зазначає, що справи про такі порушення розглядаються адміністративними судами, а вони, як відомо, не входять до кола суб'єктів розгляду справ про адміністративні проступки [117]. Новий Кодекс України про адміністративні проступки повинен регулювати підстави та зміст адміністративної відповідальності

тільки приватних (фізичних та юридичних) осіб, а справи про адміністративні проступки, суб'єктами яких є органи і посадові особи публічної адміністрації (суб'єкти владних повноважень), повинні мігрувати до сфери впливу адміністративних судів, а порядок їх розгляду має бути регламентований Кодексом адміністративного судочинства України.

Аналізуючи велику кількість думок та пропозицій вчених щодо шляхів і перспектив розроблення та імплементації Кодексу України про адміністративні проступки, можна дійти висновку, що у контексті можливого змісту та структури нового кодифікованого нормативно-правового акта єдність позицій наукової спільноти з цього приводу відсутня, що, безумовно, демонструє безпрецедентну важливість та складність зазначеної проблематики. До того ж треба констатувати, що питанням удосконалення проекту вказаного вище Кодексу повинно бути присвячене не одне окреме наукове дослідження доктринального рівня.

Зауважимо, що найбільш запеклі дискусії з питань структурної побудови майбутнього КУпАП точаться навколо питання співвідношення його матеріальної та процедурної частин. З'ясовано, що вчені ще не дійшли до спільної позиції щодо доцільності імпортування з чинного КУпАП до нового Кодексу про адміністративні проступки правових норм, які регулюють процедурні аспекти розгляду справ про адміністративні проступки. Слушним є зауваження Т.О. Гуржія, який зазначає, що одна частина вчених надає перевагу нині чинній «схемі», згідно з якою і матеріальні, і процедурні норми концентруються в єдиному кодифікованому акті. Інша ж відстоює протилежну точку зору, доводячи необхідність винесення «процедурного» блоку норм за межі КУпАП [117]. Так, С. Поліщук вважає логічним об'єднати ці норми з положеннями чинного Кодексу адміністративних процедур України [346]. У свою чергу, В. Тимощук бачить їх складовою Кодексу (Закону) адміністративних процедур (адміністративно-процедурного кодексу), який визначатиме процедурні засади розгляду та вирішення всіх типів адміністративних справ [447].

Натомість О. Ящук пропонує вибудовувати на підставі відповідних норм окремих адміністративно-процесуальний кодекс за аналогією з Кримінальним процесуальним Кодексом України і Цивільним процесуальним Кодексом України [506]. У цілому, погоджуючись з усіма наведеними позиціями вчених, автор вважає найбільш вдалим підхід Д.М. Лук'янця, який пропонує у процесі формування структури оновленого Кодексу України про адміністративні проступки виходити із принципів побудови нормативної моделі адміністративної відповідальності. Науковець зауважує, що склад Кодексу повинен виходити з принципу формалізації процедури реакції і принципу формалізації відхилення та повинен обов'язково містити три обов'язкові частини: загальну, матеріальну і процедурну. У даному випадку терміни «загальна», «матеріальна» та «процедурна» відображають перш за все зміст відповідних структурних одиниць КУпАП і не обов'язково повинні бути відображені у їх назвах [255, с. 268].

У той же час, розмірковуючи про орієнтовну структуру нового Кодексу про адміністративні проступки, доцільно акцентувати увагу на таких основних аспектах: 1) встановлення структурно-логічної побудови досліджуваного кодифікованого нормативно-правового акта; 2) визначення оптимальної юридико-технічної схеми, яка буде покликана максимально спростити процес користування документом. До речі, сьогодні основна техніко-юридична проблема чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення полягає у способі викладення юрисдикційних повноважень конкретних органів виконавчої влади або інших суб'єктів стосовно відповідних складів адміністративних деліктів [255, с. 273]. У цьому розрізі вбачається суперечливою думка Д.М. Лук'янця щодо закріплення органу, якому підвідомчі відповідні справи, у тій статті, в якій визначається склад конкретного делікту. Слідуючи логіці вченого, результатом вказаного методу можна спрогнозувати велике збільшення обсягу відповідного розділу і без того об'ємного Кодексу.

Загальна частина майбутнього Кодексу України про адміністративні проступки повинна містити положення, які будуть визначати його завдання, розкривати дефініцію адміністративної відповідальності та її сутність, конкретизувати сфери дії законодавства про адміністративну відповідальність, декларувати порядок побудови кодифікованого акта, а також межі його дії у часі, у просторі та за колом осіб. У матеріальній частині документа доцільно закріпити складову нормативної моделі адміністративної відповідальності, на якій акцентував увагу Д.М. Лук'янець. Тобто в цій частині мають бути зосереджені норми, які утворюють її концептуальну складову. Іншими словами, відповідне місце має належати принципам адміністративної відповідальності. Ці принципи повинні бути сформульовані таким чином, щоб їх можна було використати без додаткового тлумачення, в тому числі й при створенні нових складів адміністративних правопорушень. При цьому вказаний вчений пропонує не описувати окремо об'єкт правопорушень, як це зроблено в чинному КУпАП (ст. 9), оскільки ознаки об'єкта прямо випливають із змісту об'єктивної сторони [169]. Наявність в нормативній моделі адміністративного правопорушення вказівки на суб'єктивну сторону є реалізацію принципу відповідальності за вину, який, як було показано вище, прямо впливає із принципу верховенства права. Оскільки згадані принципи мають бути придатними як для правозастосовної, так і для правотворчої діяльності, перш за все слід сформулювати нормативне визначення поняття адміністративного проступку, яке має включати необхідну і достатню кількість ознак підстав адміністративної відповідальності [255, с. 271-272].

Щодо перспектив процедурної частини Кодексу про адміністративні проступки, автор погоджується з думкою Т.О. Гуржія, який зазначав, що за своїм обсягом вона буде значно превалювати над загальною та матеріальною частинами, але не настільки, щоб стати підґрунтям для створення окремого Кодексу. Це стане можливим з огляду на очікувані зміни в адміністративно-деліктній сфері (зокрема, виключення загальних судів з кола суб'єктів



адміністративної юрисдикції, скасування низки невластивих для адміністративної юрисдикції стягнень тощо), що істотно спростить процедуру притягнення до адміністративної відповідальності як у частині накладення стягнень, так і в частині їх виконання. Відповідно зменшиться загальний масив процедурних норм [117, с. 157].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що у процесі розбудови нових наукових підходів та перспектив переформатування діючого адміністративно-деліктного законодавства з'являється все більша кількість заперечень щодо чинності Кодексу про адміністративні правопорушення у сучасній його формі. Розгалуженість та постійна динаміка розвитку громадянського суспільства зумовлюють нагальну необхідність у розробці та імплементації інноваційного кодифікованого нормативно-правового акта, що стане фундаментом для подальшої ефективної реалізації адміністративної реформи в державі.

## **Висновки до розділу 5**

У розділі визначено напрями реформування адміністративно-деліктного права в Україні шляхом перегляду його основоположних категорій: поняття, завдань, функцій і принципів адміністративної відповідальності, оновлення поглядів на підстави та зміст адміністративної відповідальності, визначення шляхів реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності і з'ясування перспектив розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Наголошено, що основоположні категорії адміністративно-деліктного права, зокрема поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності, в джерелах адміністративно-деліктного права системно не закріплені, проте містяться в окремих його нормах, а також визначені у численних наукових працях. У зв'язку з цим запропоновано закріпити

поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності у новому Кодексі України про адміністративні проступки, зважаючи на важливе місце адміністративно-деліктного права в системі права України, а також на процеси євроінтеграції та запровадження європейських цінностей.

Аргументовано, що формування нових теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності необхідно розпочинати з уточнення дефініції адміністративного проступку як її фактичної підстави. Підсумовано, що законодавче ототожнення поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» є некоректним з огляду на те, що адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає всі протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління. Обґрунтовано, що адміністративним правопорушенням необхідно вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення.

У рамках оновлення поглядів на підстави адміністративної відповідальності наголошено на необхідності транспортування з чинного адміністративно-деліктного законодавства до інших галузевих кодифікованих актів малозначних деліктів загальнокримінальної спрямованості та цивільно-правових деліктів.

Доведено, що генеза комплексу деліктних відносин відбувається в умовах невизначеності його природи, галузевої та інституціональної належності, з огляду на це запропоновано декларувати відповідальність юридичних осіб за делікти у сфері публічного управління як різновид адміністративної відповідальності, що має еволюціонувати в рамках відповідного правового інституту.

Визначено шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності. З цією метою запропоновано:

- закріпити в КУпАП ряд принципів, на яких має ґрунтуватися

розгляд справ про адміністративні правопорушення, а саме: законності; гласності та відкритості; підвідомчості; диспозитивності; рівності всіх учасників провадження перед законом; презумпції невинуватості; здійснення провадження державною мовою; офіційності; швидкості та оперативності; можливості оскарження постанови в справах про адміністративні правопорушення;

- доповнити чинний КУпАП відповідними статтями, які б нормативно закріплювали та визначали процедурні аспекти притягнення до відповідальності депутатів;

- закріпити в КУпАП такі види приводів порушення справи про адміністративний проступок: заява (усна чи письмова) потерпілого чи його представника; заява (усна чи письмова) свідків; повідомлення, що надійшло від суб'єктів владних повноважень; повідомлення, що надійшло через засоби масової інформації; повідомлення, що надійшло від об'єднань громадян; безпосереднє виявлення факту вчинення правопорушення уповноваженим суб'єктом;

- доповнити КУпАП нормою, яка закріпить види підвідомчості та правила її застосування, що дозволить уникнути спорів щодо підвідомчості справ про адміністративні правопорушення серед рівнозначних суб'єктів адміністративної юрисдикції;

- привести у відповідність норми КУпАП та положення п. 17 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо юрисдикційних повноважень у цих адміністрацій;

- деталізувати в нормах КУпАП процедурний статус потерпілого, захисника, перекладача та експерта;

- врегулювати питання щодо зловживання правом учасниками адміністративного провадження шляхом закріплення в КУпАП переліку дій, що можуть трактуватися як зловживання процедурними правами, та передбачити відповідальність за такі дії у вигляді штрафу;

- закріпити в КУпАП поняття належності та допустимості доказів;

- переглянути форму протоколу про адміністративне правопорушення;
- законодавчого визначити момент вручення постанови про адміністративне правопорушення;
- переглянути строки адміністративного затримання з метою дотримання принципу невідворотності відповідальності шляхом доповнення ч. 1 ст. 263 КУпАП реченням: «А в окремих випадках для встановлення особи, в тому числі, якщо вона перебуває на момент затримання в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння – строком до трьох діб»;
- на законодавчому рівні закріпити форму та зміст супровідного листа про передачу справи;
- деталізувати стадію розгляду справи, визначивши початок розгляду та процедурні дії, які необхідно вчинити на даній стадії;
- закріпити в КУпАП положення про зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення, що дозволить не лише зекономити процесуальні строки, а й покращить ефективність роботи відповідних суб'єктів;
- збільшити строки перегляду справи, особливо враховуючи завантаженість судів та інших суб'єктів адміністративної юрисдикції;
- визначитися в КУпАП з формою скарги та вимогами до неї;
- обладнати спеціальні приміщення для зберігання вилучених у особи, що вчинила адміністративне правопорушення, предметів, які стали знаряддям його вчинення правопорушення чи безпосереднім об'єктом;
- закріпити в КУпАП порядок виконання постанови про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та включити відповідне положення до Закону України «Про державну службу» стосовно окремих категорій державних службовців;
- обладнати спеціальні приміщення для утримання осіб, щодо яких застосовано адміністративний арешт;
- запровадити інститут перегляду постанови у зв'язку з

нововиявленими обставинами.

Наголошено на важливості очищення чинного законодавства про адміністративні правопорушення від застарілих складів проступків (поширювання неправдивих чуток (ст. 173-1 КУпАП); незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161 КУпАП); марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів (ст. 98 КУпАП); грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин (ст. 108 КУпАП). Обґрунтовано необхідність переведення низки адміністративних проступків, що межують зі злочинами і на сьогодні становлять достатню для їх криміналізації суспільну небезпеку, до категорії кримінальних проступків.

Проблеми, розглянуті у п'ятому розділі, висвітлено в таких опублікованих працях автора: «Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права України» [324]; «Проблемні питання оновлення змісту адміністративної відповідальності» [328]; «Окремі аспекти провадження в справах про адміністративні проступки» [322]; «Формирование современного административно-деликтного права в Украине» [308].

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності адміністративно-деліктного права України, його предмета, системи та джерел, теоретичних питань розвитку та реформування й вироблення на цій основі відповідної наукової концепції. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Зокрема, охарактеризовано адміністративно-деліктні відносини як об'єкт правового дослідження, які визначено як урегульовані нормами адміністративно-деліктного права суспільні відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення. Зазначеним обумовлено об'єктивну необхідність формування адміністративно-деліктного права.

Визначено сутність адміністративно-деліктного права, його предмет, структуру та місце у правовій системі України. Адміністративно-деліктне право розуміється як сукупність відповідних норм, а адміністративна відповідальність є його предметом. Відтак, адміністративно-деліктне право визначено як підгалузь адміністративного права, предметом якого є адміністративно-деліктні відносини, тобто відносини, що виникають з приводу встановлення (запровадження) та реалізації адміністративної відповідальності. У системі адміністративно-деліктного права виділено загальну, особливу та процедурну частини.

Запропоновано закріпити в законодавстві визначення поняття адміністративної відповідальності як особливого виду юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення (проступки), адміністративних стягнень (санкцій), що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються

уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права. Підставою адміністративної відповідальності пропонується вважати привід або достатню причину, яка обумовлює притягнення до адміністративної відповідальності та накладення санкцій і спонукає до здійснення провадження у справі про адміністративне правопорушення. Виділено та охарактеризовано такі підстави адміністративної відповідальності: нормативну, фактичну, юридичну та процедурну.

Під функціями адміністративної відповідальності запропоновано розуміти визначені законодавством, що регулює адміністративну відповідальність, зовнішні прояви, напрямки, форми діяльності відповідних органів чи посадових осіб за допомогою встановлених в чинному законодавстві засобів, що характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, поведінку людей, мораль, правосвідомість, культуру та досягається мета адміністративно-деліктного правового регулювання (мета адміністративної відповідальності) шляхом запобігання правопорушенням, покарання винних осіб, що їх вчинили, та регенерація порушених внаслідок вчинення адміністративних правопорушень прав і законних інтересів. Функції адміністративної відповідальності поділено на основні та додаткові. До основних віднесено виховну, превентивну і каральну функції. Додатковими ж визнаються обмежувальна, правозахисна (функція захисту правопорядку), регулятивна, альтернативна (альтернативні санкції), відновлювальна (компенсаційна), інтегративна, інформаційна функції. До основних принципів адміністративної відповідальності віднесено: верховенство права; законність; відповідальність лише за вчинення протиправного діяння; обґрунтованість, тобто відповідальність лише за наявності відповідно визначених нормативно-правовими актами підстав; невідворотність відповідальності; індивідуалізацію відповідальності; гуманізм; відкритість та прозорість; презумпцію невинуватості; гнучкість та

оперативність.

Окреслено систему джерел адміністративного-деліктного права, до яких віднесено: Конституцію України, законодавчі акти (закони України, кодекси) та підзаконні акти (акти Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування). У структурі джерел адміністративно-деліктного права визначено провідне місце кодифікованого акта – Кодексу України про адміністративні правопорушення. Втім зроблено зазначено його невідповідність сучасним світовим традиціям та стандартам, що обумовлює нагальну необхідність у якнайшвидших розробці та прийнятті нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Зроблено висновок, що адміністративний проступок є специфічним різновидом адміністративного правопорушення, оскільки останнім необхідно вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення. Обґрунтовано, що діяння є основною складовою змісту адміністративного проступку. Виділено три основні законодавчі ознаки діяння, які характеризують його як адміністративний проступок: протиправність, винність та адміністративну караність. Наголошено, що у теорії адміністративно-деліктного права, крім цих трьох ознак адміністративного проступку, виділяється ще й суспільна шкідливість. Підкреслюється, що фактичну підставу адміністративної відповідальності утворює наявність цих чотирьох ознак.

Надано характеристику складу адміністративного проступку як юридичної підстави адміністративної відповідальності. Встановлено, що юридичний склад проступку – це передбачений правовими нормами комплекс елементів, за наявності яких певне протиправне діяння можна кваліфікувати як адміністративний проступок. Такий комплекс ознак містить чотири невід’ємні компоненти: об’єкт, об’єктивну сторону, суб’єкта і



суб'єктивну сторону.

Встановлено особливості класифікації та кваліфікації адміністративних проступків. Аргументовано, що метою їх класифікації є фундаментальне розуміння структури протиправних діянь, що мають ознаки адміністративного правопорушення і за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Наголошено, що об'єднання адміністративних проступків у спеціальні класифікаційні групи слугує встановленню їх специфіки та визначенню властивих виключно цим деліктам особливостей. Запропоновано кваліфікацію адміністративних проступків визначити як аналіз і процедурне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством. Підкреслено, що вчинений адміністративний проступок є вихідним критерієм процесу пізнання юридичної природи зазначеної протиправної поведінки, а сутність, виражена у застосованій нормі, є обов'язковою умовою тлумачення вчиненого діяння.

Обґрунтовано, що усвідомлення юридичної природи адміністративного проступку необхідно здійснювати паралельно із встановленням аналогічних ознак інших видів правопорушень, адже синтезуючою засадою у цій сфері є примушення суб'єкта протиправної поведінки нести відповідальність за власні дії та вчинки, брати на себе вину за їхні наслідки. Незважаючи на наявність спільних ознак, властивих будь-якому виду правопорушення, адміністративний делікт, в свою чергу, має принципові відмінності. Зауважено, що найбільш важливим і суперечливим є співвідношення кримінально-правової та адміністративно-правової кваліфікації. Виділено та обґрунтовано критерії відмежування адміністративних проступків від злочинів, якими є конкретні об'єктивні та суб'єктивні ознаки діяння.

Підкреслено складність і багатогранність адміністративної відповідальності як категорії адміністративно-деліктного права, що потребує поглибленого вивчення та дослідження. Узагальнено наукові підходи щодо розуміння адміністративної відповідальності, що надало можливість

виокремити її характерні ознаки. Зроблено висновок, що заходи адміністративної відповідальності є тотожними з адміністративними стягненнями, їх поєднують спільні риси: мета застосування – виховання делінквента; підстава застосування – вчинення адміністративного делікту; коло осіб, до яких застосовується, – деліктоздатні особи; спільний процедурний порядок застосування; стан адміністративної покараності; наявність елементу кари. Проаналізовано зв'язок адміністративної відповідальності із заходами виховного впливу, спрямованими на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознаками статі. Обґрунтовано неможливість визнання скасування адміністративного акта заходом адміністративної відповідальності. Зроблено висновок про необхідність віднесення до цих заходів всіх заходів із зупинення дії чи анулювання ліцензії на здійснення господарської діяльності.

З'ясовано, що адміністративне стягнення – це міра відповідальності, зафіксована в санкції порушеної адміністративно-деліктної норми, що застосовується суб'єктами юрисдикції в адміністративному порядку до делінквента. Зроблено висновок щодо сутності виховного ефекту адміністративного стягнення, який повинен полягати: по-перше, у цілеспрямованому, послідовному, систематичному застосуванні заходів виховного впливу щодо делінквентів з метою формування почуття поваги до соціальних цінностей, які регулюються й охороняються законодавством; по-друге, у сприянні підвищенню рівня правової культури населення, оскільки надає знання щодо прав і обов'язків в адміністративно-деліктних відносинах, обґрунтовує необхідність суворого дотримання й виконання адміністративно-деліктних норм. Обґрунтовано, що каральна мета адміністративного стягнення поряд з вихованням порушника спонукає сформуванню звичку законослухняної поведінки. Запропоновано авторське визначення сутності та мети адміністративного стягнення: «Адміністративне стягнення є встановленою державою мірою відповідальності за вчинення

адміністративного проступку, яка застосовується з метою покарання порушника та запобігання вчиненню нових адміністративних проступків як самим правопорушником, так і іншими особами. Адміністративне стягнення не може мати на меті приниження людської гідності особи, яка вчинила адміністративний проступок, або заподіяння йому фізичних страждань, а також нанесення шкоди діловій репутації юридичної особи».

Встановлено співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій – майнових, адміністративно-господарських, фінансово-правових, дисциплінарних та кримінальних. Зроблено висновок про принципово різну природу, сутність, функції майнової відповідальності і адміністративних санкцій. Визначено основні ознаки, які характеризують адміністративно-господарські санкції, що визначають їх спільні риси з адміністративними стягненнями, а також наголошено на принципово різній їх меті. Обґрунтовано неможливість ототожнення фінансово-правової відповідальності з адміністративними стягненнями, оскільки метою першої переважно є правовідновлення, а не покарання, виховання делінквента. Встановлено, що дисциплінарні стягнення мають спільні риси з адміністративними стягненнями, і законодавством передбачені випадки, коли вони накладаються за адміністративні проступки окремих категорій делінквентів, проте вони мають особливі найменування, характер і завжди пов'язані з трудовою (службовою) діяльністю. З'ясовано певні елементи схожості кримінального покарання та адміністративного стягнення, водночас зосереджено увагу на вагомих відмінностях між ними, зокрема найменуваннях, підставах та меті застосування, суворості, правових наслідках тощо.

Окреслено загальні правила накладення адміністративних стягнень та їх погашення. Підкреслено важливість реалізації принципів законності та індивідуалізації відповідальності у цих правилах. Охарактеризовано обставини, які має врахувати суб'єкт юрисдикції під час обрання конкретного заходу стягнення: по-перше, характер учиненого

правопорушення (суспільні відносини, на які посягає делікт, дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб учинення делікту тощо); по-друге, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність; по-третє, кваліфікуючі обставини: повторне вчинення делікту, вчинення проступку певною особою чи групою осіб тощо.

Визначено поняття провадження у справах про адміністративні правопорушення, під яким пропонується розуміти чітко визначену послідовність процедурних дій, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами з метою своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови. Сформульовано визначення стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення як певного часового проміжку, що має специфічну мету, завдання та коло учасників, які, відповідно до своїх прав, вчиняють низку процедурних дій, спрямованих на встановлення об'єктивної істини в конкретній адміністративній справі.

Окреслено систему і компетенцію суб'єктів адміністративної юрисдикції та особливості їх розвитку. Запропоновано урегулювати в КУпАП повноваження місцевих державних адміністрацій в якості суб'єкта, що має повноваження щодо розгляду справ про адміністративні проступки, а також переглянути компетенцію контролюючих органів з метою впровадження чіткої спеціалізації, що забезпечить всебічність та об'єктивність вирішення справ про адміністративні проступки.

Розкрито проблемні питання порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення. Запропоновано на законодавчому рівні закріпити приводи порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення; покращити форму протоколу про адміністративне правопорушення, яка б дозволяла належним чином описати його об'єктивну сторону, зазначити іншу необхідну інформацію; деталізувати повноваження

суб'єктів адміністративної юрисдикції на стадії розгляду та винесення постанови; наділити суб'єктів юрисдикції повноваженнями направляти, в разі необхідності, відповідному органу доручення для вчинення необхідних дій по справі; передбачити в КУпАП можливість зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення для отримання відповіді на доручення або вчинення інших процедурних дій; закріпити форму та зміст скарги у справах про адміністративні правопорушення.

Встановлено особливості виконання постанов у справах про адміністративні проступки. Під виконанням такої постанови пропонується розуміти специфічну стадію процедурної діяльності уповноважених суб'єктів, що урегульована адміністративно-правовими нормами та спрямована на забезпечення реалізації принципів адміністративної відповідальності шляхом безпосереднього застосування адміністративних стягнень до особи, що вчинила адміністративний проступок. Визначено фактори, які впливають на своєчасне виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення, до яких віднесено: відсутність інформації про постійне місце проживання особи; відсутність коштів для сплати штрафу; хворобу особи, що притягається до адміністративної відповідальності; необхідність влаштування на роботу; невідоме місце знаходження майна особи, що вчинила адміністративне правопорушення; сімейні обставини; низький рівень законослухняності та правової культури та ін.

Наголошено, що основоположні категорії адміністративно-деліктного права, зокрема поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності в джерелах адміністративно-деліктного права системно не закріплено, проте містяться в окремих його нормах, а також визначено у численних наукових працях. У зв'язку з цим запропоновано закріпити поняття, завдання, функції та принципи адміністративної відповідальності у новому Кодексі України про адміністративні проступки, зважаючи на важливе місце адміністративно-деліктного права в системі права України, а також на процеси євроінтеграції та запровадження європейських цінностей.

Аргументовано, що формування нових теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності необхідно розпочинати з уточнення дефініції адміністративного проступку як її фактичної підстави. Підсумовано, що законодавче ототожнення поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» є некоректним з огляду на те, що адміністративне правопорушення за своєю сутністю є набагато ширшим, ніж адміністративний проступок, оскільки включає в себе всі протиправні дії, що мають місце у сфері публічного управління. Обґрунтовано, що адміністративним правопорушенням необхідно вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення. Доведено, що генеза комплексу деліктних відносин відбувається в умовах невизначеності його природи, галузевої та інституціональної належності, з огляду на що запропоновано декларувати відповідальність юридичних осіб за делікти у сфері публічного управління як різновид адміністративної відповідальності, що має еволюціонувати в рамках відповідного правового інституту.

Визначено шляхи реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності. З цією метою запропоновано: закріпити в КУпАП низку принципів, на яких має ґрунтуватись розгляд справ про адміністративні правопорушення; закріпити в КУпАП види приводів порушення справи про адміністративний проступок; доповнити КУпАП нормою, яка закріпить види підвідомчості та правила її застосування; привести у відповідність норми КУпАП та положення п. 17 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» щодо юрисдикційних повноважень цих адміністрацій; закріпити в КУпАП поняття належності та допустимості доказів; деталізувати в нормах КУпАП процедурний статус потерпілого, захисника, перекладача та експерта; врегулювати питання щодо зловживання правом учасниками адміністративного провадження; переглянути форму протоколу про адміністративне правопорушення; визначити момент вручення постанови

про адміністративне правопорушення; переглянути строки адміністративного затримання; закріпити форму та зміст супровідного листа про передачу справи; деталізувати стадію розгляду справи, визначивши початок розгляду та процедурні дії, які необхідно вчинити на даній стадії; закріпити положення про зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення; збільшити строки перегляду справи; визначити в КУпАП форму скарги на постанову у справі та вимоги до неї; обладнати спеціальні приміщення для зберігання вилучених предметів та для утримання осіб, щодо яких застосовано адміністративний арешт; закріпити в КУпАП порядок виконання постанови про позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та включити відповідне положення до Закону України «Про державну службу» стосовно окремих категорій державних службовців; запровадити інститут перегляду постанови у зв'язку з нововиявленими обставинами.

У процесі підготовки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки запропоновано розробити механізм, метою якого буде повна кодифікація та забезпечення концентрації всіх без винятку норм, які регулюють адміністративну відповідальність, саме у зазначеному Кодексі, що сприятиме послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Запропоновано закріпити в чинному КУпАП склади проступків, що вчинюються посадовими особами публічної адміністрації під час виконання ними владних повноважень, зважаючи на властивий таким деліктам адміністративний характер, а саме: порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень, дискримінація підприємців органами влади, порушення порядку видання дозвільного документа тощо. Наголошено на важливості очищення чинного законодавства про адміністративні проступки від застарілих складів. Обґрунтовано необхідність переведення низки адміністративних проступків, що мають достатню для їх криміналізації суспільну небезпеку, до категорії кримінальних проступків.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8-13.
2. Абрамов Н.А. Хозяйственно-процессуальное право Украины: учеб. пособ. 2-е изд. Харьков: Одиссей, 2003. 336 с.
3. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. Москва: «Статут», 2000. 25 с.
4. Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. 405 с.
5. Адерейко Т.В. Особливості адміністративних стягнень в Україні, сучасний стан і перспективи. *Молодий вчений*. 2014. № 11(14). С.146-151.
6. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 112 с.
7. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / Укладачі: Городиський М.І., Гуменюк В.А., Джагунов Г.В. та ін.; за заг. ред. доц. А.Т. Комзюка. Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. 78 с.
8. Адміністративна відповідальність за порушення митних правил: навч. посіб.; за заг. ред. В.В. Ченцова. Дніпропетровськ: АМСУ, 2010.
9. Адміністративна відповідальність: навч. посіб.; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2011. 184 с.
10. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення: навч. посіб. / О.В. Кузьменко, М.В. Плугатир, І.Д. Пастух та ін.; за заг. ред. О.В. Кузьменко. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 388 с.
11. Адміністративна відповідальність: мультимедійний навчальний посібник; Національна академія внутрішніх справ. URL:



<https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm-vidpov/index.html> (дата звернення: 18.03.2020).

12. Адміністративна діяльність: навч. посіб. / Ковалів М.В., Тиндик Н. П., Кісіль З.Р. та ін.; під ред. О.І. Остапенка. 2-ге вид. Львів: ЛьВДУВС, 2006. 280 с.

13. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная: учебник; под ред. А.П. Коренева. Москва: Московская академия МВД России; Изд-во «Щит-М», 2000. 304 с.

14. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О.А. Банчук. Київ: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.

15. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуєва. Харків: Право, 2010. 624 с.

16. Адміністративне право і процес УНР в екзіні: невідома правнича спадщина України; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І.С. Гриценка. Київ: Дакор, 2015. 500 с.

17. Адміністративне право України; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.

18. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

19. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

20. Адміністративне право України : підручник; за заг. ред. д.ю.н., проф. Т.О. Коломоєць. Київ: «Істина», 2008. 457 с.

21. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1: Загальна частина. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.

22. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник; за заг. ред. акад. НАПрН України О.М. Бандурки. Харків:

Золота миля, 2011. 584 с.

23. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

24. Адміністративне право України: підручник; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.

25. Адміністративне право як галузь права: текст лекції / розробник М.В. Завальний. URL : <http://lib.univd.edu.ua/?controller=service&action=downloadRep&id=96941> (дата звернення: 12.01.2020).

26. Административное право России: административно-правовое регулирование в сферах и отраслях управления: учебник / А.П. Коренев, Н.П. Анисимова, С.Н. Бочаров и др. Москва: Моск. акад. МВД России; Щит-М, 2002. 348 с.

27. Адміністративне судочинство в Україні: книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект) (Серія «Реформа судів України»). Харків: Консум, 2003. 332 с.

28. Адміністративне судочинство: підручник / Т.О. Коломoeць, Ю.В. Пирожкова, О.О. Газенко та ін.; за заг. ред. Т.О. Коломoeць; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України. Запоріжжя: Істина, 2009. 344 с.

29. Адміністративний кодекс УСРР: постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10. 1927 р. База даних «Законодавство України». Ліга-Закон. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP270014.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html) (дата звернення: 13.02.2020).

30. Адміністративно-деліктні відносини: юридичний словник-довідник. URL : <https://subject.com.ua/pravo/dict/34.html> (дата звернення: 16.01.2020).

31. Административное право Украины: учебник; под ред. проф.

Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.

32. Административное право. Общая и особенная части: учебник; под ред. А.П. Коренева. Москва: МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.

33. Адміністративно-юрисдикційна діяльність поліції: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2016. 336 с.

34. Алене Де Рібемон проти Франції (Allenet De Ribemont v. France): постановление Европейского суда по правам человека от 10.02. 1995 г. Перевод Института проблем информационного права (г. Москва), 2002. Центр демократії та верховенства права. URL : <https://cedem.org.ua/library/sprava-alene-de-ribemon-proty-frantsiyi/> (дата звернення: 04.08.2020).

35. Алімов К.О. Історичні витoki інституту громадських робіт та перспективи його розвитку в галузі адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2011. № 1. С. 169–175.

36. Андреев Е.М., Бертуш С.И., Зубов И.Н. и др. Исполнение административных взысканий органами внутренних дел: учеб. пособ. Москва: Ред.-изд. отдел МВД СССР, 1990. 72 с.

37. Андреевский И.Е. Полицейское право: в 2 т. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 1874-1876. 2 т. Т.: Введение и Ч. 1. Полиция безопасности. 1874. XVIII. 648 с.

38. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

39. Бакумов О.С. Юридична відповідальність держави в позитивістській теорії права: науково-методологічні засади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 4. С. 3-10.

40. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник. Харьков: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.

41. Бандурка О.М. Адміністративний процес України: монографія. Харків: ХНУВС; Майдан, 2019. 422 с.

42. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник. Київ: Літера ЛТД, 2001. 336 с.

43. Банчук О.А. Концепція Кодексу України про адміністративні проступки стала предметом обговорення. *Право України*. 2006. № 7. С. 143-145.

44. Банчук О.А. Шляхи реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні. *Актуальні проблеми держави та права*. 2007. Вип. 3. С. 288-292.

45. Басін К.В. Юридична відповідальність та гарантування прав людини. *Юридичні читання молодих вчених*: матеріали всеукр. наук. конф. (23 – 24 квітня 2004 р.). Київ: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. С. 9.

46. Батанова Н.М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2007.

47. Батанова Н.М. Співвідношення конституційно-правової відповідальності та політичної відповідальності. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 3. С. 24-30.

48. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособ. Свердловск: Изд-во Уральского ун-та, 1989. 204 с.

49. Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел и ее уровни. *Журнал российского права*. 2005. № 4. С. 49-53.

50. Бевзенко В.М. Правові та лінгвістичні аспекти співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення». *Університетські наукові записки*. 2005. № 4 (16). С. 199–202.

51. Безручук С.Л. Трансформація критерію «достовірної інформації» в системі бухгалтерського обліку. *БІЗНЕСІНФОРМ*. № 4/18. URL: [file:///E:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B0/binf\\_2018\\_4\\_37.pdf](file:///E:/%D0%97%D0%B0%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%B7%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%20%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B0/binf_2018_4_37.pdf) (дата звернення: 14.02.2020).

52. Бельский К.С. Полицейское право: лекционный курс; под ред.

А.В. Куракина. Москва: Дело и Сервис, 2004. 816 с.

53. Бердник В. Юрисдикційна діяльність адміністративних комісій за адміністративно-деліктним законодавством України. *Публічне право*. 2012. № 3(7). С. 391-395.

54. Бережна І.А. Перекладач в адміністративно-деліктному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Запорізький національний університет Міністерства освіти і науки України. Запоріжжя, 2014. 239 с.

55. Берлач А. І., Стороженко О.М. Теоретичні проблеми кваліфікації адміністративного делікту. *Право України*. 2007. № 10. С. 5–8.

56. Белікова О.В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. *Держава та регіони. Серія Право*. 2013. № 3 (41). С. 22-28.

57. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): учеб. пособ. Харьков: ООО «Одиссей», 1999. 224 с.

58. Білас Ю.Ю. Європейські стандарти прав людини в контексті правозастосування сучасної України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12. Київ, 2011. 228 с.

59. Богун В. Господарсько-правова відповідальність за порушення законодавства про ціни. *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 1. С. 80-83.

60. Бондар В.В. Особливості розгляду адміністративних справ деякими органами. URL: [file:///C:/Users/yvvp212/Downloads/ub\\_2016\\_2\\_7.pdf](file:///C:/Users/yvvp212/Downloads/ub_2016_2_7.pdf) (дата звернення: 06.02.2020).

61. Бородін І.Л., Бортник В.А. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2011. 136 с.

62. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. Очерк теории. Москва: Юридическая литература, 1976. 215 с.

63. Брич Л.П. Теорія розмежування складів злочинів. Львів: ЛьвДУВС, 2013. 712 с.

64. Бугайчук К.Л. Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики: дис. ... канд. юрид. наук:

12.00.07. Харків, 2002. 243 с.

65. Будник С.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії правопорушенням у сфері безпеки дорожнього руху: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Міжрегіональна академія управління персоналом. Київ, 2013. 200 с.

66. Букреєв М.Ю. Правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 224 с.

67. Букреєв М.Ю. Правова протидія адміністративній деліктності у сфері банківської діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2019. 20 с.

68. Важинський С.Е., Щербак. Т.І. Методика та організація наукових досліджень: навч. посіб. Суми: СумДПУ ім. А.С. Макаренка, 2016. 260 с.

69. Васильєва Н.С. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сільському господарстві. *Європейські перспективи*. 2014. № 8. С. 97-101.

70. Ващенко С.В., Поліщук В.К. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. Запоріжжя: Юрид. інститут МВС України, 2001. 142 с.

71. Вашук Я.В. Захисник в адміністративно-деліктному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет біоресурсів та природокористування. Київ, 2012. 209 с.

72. Ведерніков Ю.А., Грекул В.С. Теорія держави та права: навч. посіб. 4-те вид., доп. і перероб. Київ: Центр учбової літератури, 2005. 224 с.

73. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.

74. Великий енциклопедичний юридичний словник; за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемчушенка. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.

75. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

76. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
77. Вереша Р.В. Сильне душевне хвилювання: поняття та кримінально-правове значення. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № (13). С. 182-193.
78. Вєдерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави та права: навч. посіб. Київ: Знання, 2008. 333 с.
79. Виконавча влада і адміністративне право; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Видавничий Дім «ІнЮре», 2002. 668 с.
80. Войтенко І.С. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-господарських санкцій за адміністративним законодавством України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 117-120.
81. Волинка К.Г. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ: МАУП, 2003. 240 с.
82. Вчення про державу і право Ш. Монтеск'є. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-9101.html>. (дата звернення: 11.05.2020).
83. Габуда А.С. Відмежування складу опору особам, наділеним владними повноваженнями, від однорідних адміністративних правопорушень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 183-191.
84. Гавриленко Д.А. Административное право Республики Беларусь. Минск: БГУ, 2002. 188 с.
85. Гагай П.С. Адміністративно-правова кваліфікація деліктів, пов'язаних із порушенням права на інформацію про стан довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний авіаційний університет. Київ, 2010. 219 с.
86. Гаджиева Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративно-деліктного права. *Право і суспільство*. 2014. № 3. С. 152-160.
87. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование): монография.

Воронеж, 1970. 256 с.

88. Гарасимів О.І., Захарова О.В. Адміністративна відповідальність як різновид юридичної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 220-230.

89. Гарасимів Т.З. Злочин – як предмет дослідження філософії права та кримінології. *Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави*: матеріали науково-звітної конференції факультету кримінальної міліції (м. Львів, 5 березня 2008 р.). Львів: ЛьВДУВС, 2008. С. 373–376.

90. Гарасимів Т.З. Природні та соціальні детермінанти формування девіантної поведінки людини: філософсько-правовий вимір: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 420 с.

91. Гаращук В.М. Сутність, принципи та гарантії законності. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/8615/1/Garashchuk.pdf> (дата звернення: 14.05.2020).

92. Гарда І.В. Загальні правила накладення адміністративних стягнень: дис. ... канд. юрид. наук; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2009. 205 с.

93. Гладун О. Визначення строку давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2. Ч. 1. С. 73–80.

94. Глібко О.В. Причини та наслідки недотримання судами строків розгляду справ про адміністративні правопорушення. *Децентралізація в Україні: теорія та практика конституційної, адміністративної і муніципальної реформи*: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 7 квітня 2017 р.). Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2017. С. 145-148.

95. Гнатюк С.С. Виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення: проблеми правового регулювання. *Науковий вісник*



*Львівського юридичного інституту*. 2004. Вип. 3. С. 100–110.

96. Гнатюк С.С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія. Львів: ЛьВДУВС, 2011. 156 с.

97. Гнатюк С.С. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2010. 18 с.

98. Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність. *Право України*. 2002. № 10. С. 23.

99. Голосніченко І.П. Прогалини у правовому регулюванні порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення. *Право України*. 2003. № 7. С. 73-77.

100. Голоядова Т.О. Поняття та види функцій адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми політики*: зб. наук. пр.; ОНЮА, Південноукр. центр гендер. проблем. Одеса, 2009. Вип. 37. С. 83-92.

101. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ, 2000. 240 с.

102. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Київ: Укр. акад. внутр. справ, 1995. 78 с.

103. Гончарук С.Т. Вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство на шляху удосконалення. *Юридичний вісник*. 2019. № 4 (53). С. 69-75.

104. Горкава В.В. Оскарження постанови у справі про адміністративні правопорушення як елемент гарантії реалізації права громадян на захист. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 55-59.

105. Господарський Кодекс України: Закон України від 16.01.2003. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19-20. № 21-22. Ст. 144.

106. Григоришин О.М., Суходольський А.Ю. Етапи виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. *Науковий вісник*

*Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія Юридична.* 2013. Вип. 2. С. 145–155.

107. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2008. 187 с.

108. Гришина Н.В. Адміністративна і кримінальна відповідальність: порівняльна характеристика. URL: <https://periodicals.karazin.ua/jls/article/download/1663/1407> (дата звернення: 18.04.2020).

109. Гришина Н.В. До розуміння соціальної сутності адміністративної відповідальності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2006. № 32. С. 130-134.

110. Гришина Н.В. Соціальний зміст адміністративної відповідальності. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія Право.* 2014. № 1106, вип. 17. С. 61-66.

111. Гук Б.М. Проблеми дефініції поняття виконавчого провадження. *Університетські наукові записки.* 2009. № (29). С. 101-106.

112. Гумплович Л. *Общее учение о государстве*; пер. со 2-го нем. изд. со вступит. очерком, примечаниями и доп. статьей И.Н. Неровецкого. СПб.: Без изд., 1910. 5 с.

113. Гурвич М.А. Судебное решение. Теоретические проблемы. Москва, 1976. 176 с.

114. Гуржій А.В. Сутність і значення адміністративно-правової кваліфікації. *Право і суспільство.* 2012. № 1. С. 197-201.

115. Гуржій А.В., Мельник Ю.О. Об'єкт правопорушення як критерій структуризації адміністративно-деліктного законодавства. *Юридична наука.* 2015. № 4. С. 14-19.

116. Гуржій Т. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку. *Вісник прокуратури.* 2008. № 8 (86). С. 92–99.

117. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3 (9). Ювілейний. С.156-168.

118. Гусаров С.М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 438 с.

119. Гусаров С.М., Комзюк А.Т., Салманова О.Ю. Деякі актуальні проблеми реформування інституту адміністративної відповідальності. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 112–119. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2017\\_5\\_17.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_17.pdf) (дата звернення: 17.02.2020).

120. Декларация Организации Объединенных Наций о клонировании человека: Резолюция 59/280 принята Генеральной Ассамблеей 08.03. 2005. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_d57](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_d57) (дата звернення: 06.08.2020).

121. Декларация Организации Объединенных Наций про права корінних народів: Резолюция 61/295 прийнята Генеральною Ассамблеєю 13.09. 2007. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_156](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_156) (дата звернення: 07.08.2020).

122. Дело «Карелин (Karelin) против Российской Федерации» (жалоба № 926/08): постановление ЕСПЧ от 20.09.2016. КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=480232#0> (дата звернення: 07.08.2020).

123. Дембіцька С.Л. Адміністративна деліктність як небезпека зростання правопорушень в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 1. С. 165-170.

124. Дембіцька С.Л. Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 153-156.

125. Дембіцька С.Л. Теоретичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 121-126.

126. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

127. Державна служба статистики. Офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>(дата звернення: 07.08.2020).

128. Державне управління в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. Київ: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького, 1999. 266 с.

129. Дерюга А.Н. О некоторых вопросах системы административной деликтологии. *Государство и право*. 2009. № 7. С. 13-18.

130. Джагупов Г.В. Діяльність міліції щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 205 с.

131. Дмитренко Ю.П. Трудове право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 624 с.

132. Довгаль М. Особливості кваліфікації за статтею 342 Кримінального кодексу України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4 (46). С. 58-65.

133. Додин Е.В. Административная деликтология: курс лекций. Одесса: БАХВА, 1997. 116 с.

134. Дмитренко Е.С. Коментар до законодавства про фінансово-правові санкції. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 416 с.

135. Донченко О.І. Особливості розмежування правопорушень. *Митна справа*. 2015. № 2 (98). Ч. 2. Кн. 2. С. 72-79.

136. Дрозд О.Ю. Проблеми удосконалення системи адміністративних стягнень за вчинення насилля в сім'ї. *Юридична наука*. 2015. № 6. С. 7-15.

137. Дрозд О.Ю. Стадії провадження у справах про адміністративні проступки. *Держава та регіони. Серія Право: наук.-виробн. журн.* 2012. № 1.

С. 32-36.

138. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; гол. ред. В.Г. Кремень. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.

139. Енциклопедія сучасної України / гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України; Інститут енциклопедичних досліджень. Київ, 2019. URL: [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=34408](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=34408) (дата звернення: 07.08.2020).

140. Етимологічний словник української мови: у 7 т. Т. 1: А–Г / ред. кол.: О.С. Мельничук (гол. ред.), І.К. Білодід, В.Т. Коломієць, О.Б. Ткаченко. АН УРСР; Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. Київ: Наукова думка, 1982. 632 с.

141. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення: 07.08.2020).

142. Ємельянов В.П. Кримінальне право України: Загальна частина. Основні питання вчення про злочин: наук.-практ. посіб. Харків: Право, 2018. 142 с.

143. Єремєєв Д.В. Деякі аспекти реформування законодавства про адміністративну відповідальність. *Право і безпека*. 2009. № 1. С. 171-176.

144. Завальний М.В. Проблеми застосування адміністративних стягнень у вигляді позбавлення спеціального права, наданого громадянину, та виправних робіт. *Форум права*. 2008. № 1. С. 134-139. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08zvmtvr.pdf> (дата звернення: 11.04.2020).

145. Завальний М.В. Органи внутрішніх справ як суб'єкт адміністративно-деліктного провадження. *Форум права*. 2011. № 1. С. 366-371.

146. Завальний М. Порухення справи про адміністративне правопорушення як етап адміністративного розслідування. *Право і безпека*.

2006. № 5/4. С. 45-48.

147. Завальний М.В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі. *Форум права*. 2008. № 1. С. 23-27.

148. Загальна декларація прав людини: Декларація ООН від 10.12.1948. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_015) (дата звернення: 11.08.2020).

149. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.

150. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька, Н.Ю. Задирака [і ін.]. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 566 с.

151. Загуменник В. Адміністративна відповідальність. Проблеми та шляхи її подолання. *Вісник прокуратури*. 2008. № 2 (80). С. 70-77.

152. Занфіров М.В. Правова природа фінансових санкцій. *Підприємництво, господарство і право*. 2011. № 8. С. 81-84.

153. Заярний О.А. Адміністративна деліктологія в системі юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу: деякі теоретико-методологічні аспекти. *Право і громадянське суспільство*: науковий журнал. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-11-2015/item/216-administratyvna-deliktolohiya-v-systemi-yurydychnykh-nauk-yaki-doslidzhuyut-informatsiynu-sferu-deyaki-teoretyko-metodolohichni-aspekty-zaiarnyi-o-a> (дата звернення: 11.04.2020).

154. Заяць Р.Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 17-20.

155. Зелена І.В. Функції юридичної відповідальності в приватному праві: окремі питання. *Юридичний вісник*. Одеса, 2014. Вип. 3 (32). С. 90-94.

156. Земляна І.В. Об'єктивна сторона адміністративного делікту у сфері земельних правовідносин в АР Крим. *Митна справа*. 2013. № 3. Ч. 2. Кн. 2. С. 359–363.

157. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 164 с.

158. Зозуль І.В. Презумпція невинуватості в адміністративно-деліктному праві: загальнотеоретичний та нормативний аспекти. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 4. С. 205–213.

159. Золотухіна Л.О. Застосування заходів адміністративної відповідальності як гарантія захисту публічного інтересу. *Держава та регіони. Серія Право*. 2019. № 3 (65). С. 159-166.

160. Ивакин В.И. Понятие и состав экологического правонарушения. *Право и государство: теория и практика*. Киев, 2007. № (36). С.83-86.

161. Іванський А.Й. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: монографія. Одеса: Юридична література, 2008. 504 с.

162. Исаенкова О.В. Проблемы исполнительного права в гражданской юрисдикции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2003. 40 с.

163. Іщенко В.В. Класифікація адміністративних правопорушень у сфері оподаткування: доктринальні підходи. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 142-145.

164. Калінін Р.С. Про місце виконавчого провадження в системі права України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 9. С. 73-76.

165. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2007. 203 с.

166. Карасева М.В. Конституционное право граждан СССР на обжалование. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1989. 150 с.

167. Керезора М.О. Функції попередження в системі адміністративних стягнень. *Форум права*. 2012. № 3. С. 263-269. Режим доступу:

[http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2012\\_3\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_3_46)(дата звернення: 19.05.2020).

168. Кириленко Є.В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 219-221.

169. Кириченко О.Ю. Проблемні питання розробки та імплементації кодексу України про адміністративні проступки. *Вісник ХНУВС = Bulletin of KhNUA*. 2020. № 3 (90) С. 127-135.

170. Кількість юридичних осіб за регіонами. Інформація офіційного сайту Державної служби статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU\\_2020/ks\\_za\\_ps/ks\\_za\\_ps\\_0520.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpoj/ukr/EDRPU_2020/ks_za_ps/ks_za_ps_0520.htm) (дата звернення: 19.08.2020).

171. Кінаш Я.І. Трансформація адміністративної відповідальності: правові та організаційні засади: дис. ... канд. юрид. наук; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2004. 182 с.

172. Ковалів М.В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Львів, 2013. № 3. URL: [http://www.lvduvs.edu.ua/documents\\_pdf/visnyky/nvsy/03\\_2013/13kmvrapp.pdf](http://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2013/13kmvrapp.pdf) (дата звернення: 19.08.2020).

173. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення: монографія. Київ: Вища школа, 1975. 160 с.

174. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение: монография. Киев: Головное изд-во издат. объединения «Вища школа», 1979. 230 с.

175. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.

176. Когут О.В. Напрямки удосконалення законодавчого регулювання адміністративних стягнень. URL: <http://univer.km.ua/visnyk/1317.pdf> (дата звернення: 10.03.2020).

177. Когут О.В. Окремі питання удосконалення Загальної частини



проекту Кодексу України про адміністративні проступки. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3 (15). С. 293-298.

178. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07. 2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

179. Кодекс законів про працю України: Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

180. Кодекс Украины об административных правонарушениях: научно-практический комментарий. Харьков: ООО «Одиссей», 2000. 1008 с.

181. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/> (дата звернення: 19.08.2020).

182. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.; 2-ге вид. Київ: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 655 с.

183. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар; за заг. ред. А.С. Васильєва, О.І. Миколенка. Харків: ТОВ «Одісей», 2010. 1024 с.

184. Козаченко А.І. Установи Полтавського земства: структура, кількісний склад та порядок діяльності (1890-1904 рр.). *Проблеми законності: респ. міжвідом. наук. зб.* Харків: Нац. юрид. акад. України, 2007. Вип. 89. С. 25-33.

185. Козюренко Р.С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 94-98.

186. Козюренко Р.С. Діяльність судів загальної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Інститут права імені князя Володимира Великого

Міжрегіональної Академії управління персоналом. Київ. 184 с.

187. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. С. 16-17.

188. Колодій А.М. Принципи права України. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

189. Коломоєць Т.О. Структура адміністративної відповідальності: сучасний доктринальний погляд. *Підприємництво, господарство і право*. 2002. № 4. С. 65–66.

190. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

191. Коломоєць Т.О. Адміністративне судочинство України: підручник. Київ: Істина, 2008. 219 с.

192. Коломоєць Т.О. Актуальні напрями вдосконалення правових засад та процедури судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з безпекою дорожнього руху. *Судова практика*. 2012. № 3. С. 32.

193. Коломоєць Т.О. Особливості адміністративних стягнень – невід'ємна складова новітнього кодифікованого адміністративно-деліктного законодавства. URL: [file:///C:/Users/%D0%98%D0%BD%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/Downloads/rectpu\\_2014\\_1\\_1\\_25.pdf](file:///C:/Users/%D0%98%D0%BD%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/Downloads/rectpu_2014_1_1_25.pdf) (дата звернення: 07.03.2020).

194. Коломоєць Т.О. Щодо питання ефективності адміністративних штрафів. *Наукові записки. Правознавство*. 2000. Т. 18. С. 21-24.

195. Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 1999. 16 с.

196. Колпаков В. Досвід Росії і Казахстану щодо реформування

законодавства про адміністративну відповідальність. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 11. С. 44-47.

197. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 256 с.

198. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

199. Колпаков В.К. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

200. Колпаков В.К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

201. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

202. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: концептуальні засади та проблеми правореалізації: дис. ... д-ра юрид. наук; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 455 с.

203. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Теорія адміністративного проступку: монографія. Харків: Харків юридичний, 2016. 344 с.

204. Комарницька І. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми та перспективи розвитку. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2018. Вип. 18. С. 165-170.

205. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навч. посіб. Київ: Прецедент, 2007. 53 с.

206. Комзюк А.Т. Деякі проблеми реалізації принципів адміністративної відповідальності публічних службовців. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: матеріали I міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.)*. Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 180-183.

207. Комзюк А.Т. Законодавство про адміністративні проступки: проблеми визначення сутності, завдань та системи. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 14. С. 178-183.

208. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

209. Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Вісник ХНУВС*. 2011. № 2 (53). С. 206-215.

210. Комзюк А.Т., Липій Є.А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і безпека*. 2017. № 2. С. 34-38.

211. Комзюк А.Т., Паньчук О.В. Громадський контроль як засіб забезпечення законності у сфері державного управління. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. С. 160-164.

212. Кононенко Ю.В. Засади адміністративної відповідальності за порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 82-86.

213. Константий О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.

214. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

215. Концепція реформування інституту адміністративної відповідальності. Центр політико-правових реформ. URL: [https://www.pravo.org.ua/ua/news/public\\_administration/2584-](https://www.pravo.org.ua/ua/news/public_administration/2584-) (дата звернення: 25.08.2020).

216. Коренев А.П. Административное право России. Москва: Норма, 2000. 380 с.

217. Корнута Л.М. Характеристика видів дисциплінарних стягнень, що застосовуються до державних службовців в Україні, та визначення напрямків їх удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія Право*. 2014. Вип. 25. С. 162-167.

218. Короєд С.О. Реалізація судової влади шляхом провадження у справах про адміністративні проступки. *Право і суспільство*. 2007. № 1. С. 100-104.

219. Короєд С.О. Судовий розгляд справ про адміністративні проступки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: НУВСУ, 2009. 17 с.

220. Корольова Ю.В. Джерела права: багатоманітність наукового розуміння та єдність сутності. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 31. С. 10-13.

221. Коротких А. Система суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні та перспективи її розвитку. *Публічне право*. 2013. № 3 (11). С. 77-84.

222. Корчевний Г.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність судів загальної юрисдикції. *Судова апеляція*. 2006. № 3 (4). С. 111-116.

223. Костилев В.В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій в соціальній сфері: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Харків, 2003. 27 с.

224. Кошёлкин С.Ю. Производство по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Москва, 2009. 219 с.

225. Кравченко Л., Плетньова О. Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері валютного законодавства. *Юридичний журнал*. 2004. № 8. С. 69-72.

226. Кравчук О.О. Точки дотику адміністративного позовного провадження і судового провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2016. № 2. С. 17-21.

227. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Львів, 2016. 258 с.

228. Кримінальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25-26. Ст. 131.

229. Ктиторов М.О. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення та їх реалізація в діяльності ОВС: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 207 с.

230. Кудрявцев В.Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристъ, 2004. 304 с.

231. Кузнецова Н.В. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 3. С. 91-93.

232. Кузьменко О.В. Відповідальність за шкоду, заподіяну джерелом підвищеної небезпеки в українській та російській цивілістиці. *Переяславская рада: ее историческое значение и перспективы развития восточнославянской цивилизации*. Харків, 2010. С. 248-251.

233. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративно-процесуального права: монографія. Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. 232 с.

234. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.

235. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник. Київ: Атіка, 2008. 420 с.

236. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник; за ред. О.В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2006. 478 с.

237. Кукшинова О.О. Особливості адміністративної відповідальності пішоходів за порушення правил дорожнього руху. *Митна справа*. 2014. № 3 (93). Ч. 2. С.150-156.

238. Кукшинова О.О., Біла В.Г. Підстави адміністративної

відповідальності за правопорушення на морському транспорті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2017. Вип. 44(2). С. 40-43.

239. Кулешов О.О. Питання організації та діяльності виконавчих органів місцевих рад в системі державного управління. *Вісник Академії адвокатури України*. 2011. Ч. 1. С. 18-23.

240. Кунцевич М.П. Правозахисна функція виконавчої влади. *Людина, суспільство, держава: публічно-правовий аспект: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «VIII Прибузькі юридичні читання» (23-24 листопада 2012 р.)*. Миколаїв: Ілісон, 2012. С. 210-212.

241. Куренной С.В. Административное право Украины: тенденции трансформации в условиях реформирования: учеб. пособ. Днепропетровск: Юридическая академия МВД Украины, 2002. 92 с.

242. Курс адміністративного права України: підручник / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

243. Левенець Ю.О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62.

244. Легка О.В. Основоположні принципи інституту адміністративної відповідальності. *Наше право*. 2017. № 4. С. 71-75.

245. Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. *Теоретические проблемы*. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1981. 240 с.

246. Леонідова О.О. Порядок накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень у сфері телекомунікацій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1. С. 482-487.

247. Личенко І.О. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування: навч. посіб. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 160 с.

248. Личенко І.С. Адміністративно-деліктні аспекти захисту права власності: монографія. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2011. 216 с.

249. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: авреф. дис. ... канд. юрид. наук; Київський національний економічний університет. Київ, 2004. 20 с.

250. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київський національний економічний університет. Київ, 2004. 199 с.

251. Логачов І.В. До питання щодо системи адміністративно-деліктного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 29 (2.1). С. 69-72.

252. Лозинський Ю.Р. Перспективні шляхи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 245-248.

253. Лошицький М.В., Бобрик В.І., Короєд С.О. Особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення: наук.-практ. посіб.; Національна академія внутрішніх справ. Київ: МП Леся, 2010. 536 с.

254. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія. Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 367 с.

255. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: дис. ... докт. юрид. наук / Національна академія наук України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 410 с.

256. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

257. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади і проблеми правореалізації: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2007. 43 с.

258. Лученко Д.В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. *Lex portus*. 2017.



№ 5 (7). С. 51–66.

259. Ляхович У. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. Івано-Франківськ: Вид-во Прикарпатського національного університету ім. В. Стефаника, 2010. 170 с.

260. Мазаракі Н.А. Джерела адміністративного права. *Право і суспільство*. 2015. № 1. С. 141-147.

261. Малєин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. Москва: Юридическая литература, 1985. 192 с.

262. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. 3-тє вид. перероб. та допов. Київ: Атіка, 2009. 608 с.

263. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 214 с.

264. Маркарян П.К. Понятие административной ответственности в науке и законодательстве. *Бизнес в законе*. 2011. № 4. С. 122-125.

265. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж: Изд-во Воронежского ун-та, 1990. 207 с.

266. Мельник М.І. Законодавчі аспекти відмежування злочинного діяння від незлочинного. *Проблеми пенітенціарної теорії та практики: щорічний бюлетень Київського інституту внутрішніх справ*. 2004. № 9. С. 83-89.

267. Мельник Р.С. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lex portus*. 2017. № 5. С. 5-16.

268. Мельник Р.С., Бєвзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб.; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

269. Микитин В.І. Цивільно-правова відповідальність за порушення майнових прав інтелектуальної власності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2016. 224 с.

270. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособ. Харьков: Одиссей, 2004. 272 с.

271. Миколенко О.І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навч. посіб. Харків: Одисей, 2010. 368 с.

272. Миколенко О.І., Бердник В.С. Адміністративно-правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних комісій в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 246 с.

273. Миколенко О.М. Адміністративно-деліктне право України: проблеми сьогодення та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 55-59.

274. Миколенко О.М. Дискусійні питання щодо визначення предмету адміністративно-деліктного права та його функціональне призначення в системі права України. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 58-63.

275. Миколенко О.М. Каральна функція адміністративно-деліктного права. *Правова держава*. Одеса, 2019. №. 33. С. 71-77.

276. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук; Одеський національний університет імені І.І. Мечникова; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.

277. Минкина Н.А. Воспитание ответственностью: учеб. пособ. Москва: Высшая школа, 1990. 144 с.

278. Миронюк Р.В. Суб'єкти адміністративно-деліктного процесу: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2014. 45 с.

279. Митний Кодекс України: Закон України від 13.03. 2012 № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n3724> (дата звернення: 19.08.2020).

280. Мілімко Л.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері земельних відносин: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. 20 с.

281. Міщук М.О. Проблеми накладання дисциплінарних стягнень. *Адвокат*. № 4 (151). 2013. С. 26-28.
282. Морозов Є. Дискреційні повноваження влади як підстава для «законної відмови». *Юридичний вісник України*. 10.02.2017. URL: <https://yvu.com.ua/dyskretsijni-povnovazhennya-vlady-yak-pidstava-dlya-zakonnoyi-vidmovy/> (дата звернення: 19.04.2020).
283. Муза О.В. Виникнення і розвиток адміністративно-деліктних правовідносин. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 49-53.
284. Навроцький В.О. Теоретичні проблеми кримінально-правової кваліфікації. Київ: Атіка, 1999.
285. Нагребельний В.П., Чернадчук В.Д., Сухонос В.В. Фінансове право України. Загальна частина. Суми: Університетська книга, 2004. 320 с.
286. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Н.П. Бортник, К.І. Беляков, С.В. Петков, О.І. Остапенко [і ін.]; за заг. ред. С.В. Петкова, С.М. Морозова. Київ: Центр учбової літератури, 2012. 1248 с.
287. Неугодніков А.О. Співвідношення компетенції та юрисдикції адміністративних судів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 259-262.
288. Немцева А.О. Відповідальність без вини в контексті відшкодування шкоди, завданої джерелом підвищеної небезпеки. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 3. С. 109-114.
289. Новицька М.В. Класифікаційний аналіз видів адміністративних правопорушень за ступенем суспільної небезпеки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 16 с.
290. Огляд європейського законодавства щодо розподілу правопорушень на злочини, кримінальні проступки та адміністративні правопорушення. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України.

Підготувала аналітик Європейського інформаційно-дослідницького центру Катерина Пенькова. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29291.pdf> (дата звернення: 19.08.2020).

291. Огляд практики ЄСПЛ у адміністративних справах за ст. 124 КупАП. URL: <https://loyer.com.ua/uk/oglyad-praktiki-yespl-u-adminspravah-za-st-124-курар/> (дата звернення: 19.08.2020).

292. Організація і методика проведення наукових досліджень: методичні рекомендації та завдання до практичних занять і самостійної роботи для здобувачів вищої освіти ступеня «доктор філософії» галузі знань 05 «Соціальні та поведінкові науки». Миколаїв. 2017. URL : [http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2191/1/Orhanizatsiya\\_i\\_metodyka\\_provedennya\\_naukovykh\\_doslidzhen\\_Melnyk.pdf](http://dspace.mnau.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/2191/1/Orhanizatsiya_i_metodyka_provedennya_naukovykh_doslidzhen_Melnyk.pdf) (дата звернення: 19.01.2020).

293. Орехов В.Ю. Загальнотеоретичні проблеми розуміння санкції. *Часопис Київського університету права*. 2005. № 4. С. 68-74.

294. Ортинський В.Л. Гарантії прав та свобод людини і громадянина – основа формування правової держави. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: зб. тез. Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2012. С. 3–6.

295. Осадчий В.І. Проблеми кримінально-правового захисту правоохоронної діяльності: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2004. 36 с.

296. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про оренду: Закон Союзу Радянських Соціалістичних Республік від 23.11. 1989 № 810-І. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0810400-89> (дата звернення: 19.08.2020).

297. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях: приняты Верховным Советом СССР

23.11. 1980. Интернет-архив законодавства СССР. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr\\_10501.htm](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_10501.htm) (дата звернення: 19.08.2020).

298. Особливості розслідування незаконного переправлення осіб через державний кордон України: науково-методичні рекомендації / К.Л. Бугайчук, В.В. Корнієнко, А.М. Шульга та ін. Харків: ХНУВС, 2016. 103 с.

299. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку: монографія. Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. 312 с.

300. Остапенко О.І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: навч. посіб. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. 220 с.

301. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; НАВСУ. Київ, 1997. 42 с.

302. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень. Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України, 2000. 173 с.

303. Остапенко О.І., Кісіль З.Р., Ковалів М.В., Кісіль В.В. Адміністративне право: навч. посіб. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 536 с.

304. Охріменко І.М., Лигун Н.В. Утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність: психологічні детермінанти. *Юридична психологія*. 2015. № 1. С. 179-188.

305. Павленко В.Д. Правовий статус органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері публічно-сервісної діяльності в аграрному секторі економіки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. Вип. 4. Т. 2. С. 70-73.

306. Панасюк О.В. Питання визначення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження. *Вісник ХНУВС*. 2020. № 2 (89). С. 164-177.

307. Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення:

поняття і мета. „*JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ*” S.R.L. *Publicație științifico-practică de drept = Теория и практика: национальный юридический журнал.* 2020. № 3 (43). С. 126-130.

308. Панасюк О. Формирование современного административно-деликтного права в Украине. *Власть и общество. (История. Теория. Практика):* научный журнал. 2020. № 2 (54). С. 72-84.

309. Панасюк О.В. Адміністративні комісії в системі суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. Вип. 2. Т. 2. С. 100-107.

310. Панасюк О.В. Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення. *Юридична наука.* 2019. № 2. С. 102-107.

311. Панасюк О.В. Актуальні питання обчислення строків накладення адміністративних стягнень. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 8-9 липня 2016 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2016. С. 98-101.

312. Панасюк О.В. Деякі особливості елементів складу адміністративного проступку. *Теорія і практика сучасної юриспруденції:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. ( м. Київ, 7–8 грудня 2018 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 77–80.

313. Панасюк О.В. Деякі питання визначення сутності обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Юридична наука.* 2019. № 3. С. 130-135.

314. Панасюк О.В. Деякі питання розгляду справи про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право.* 2020. № 11. С. 77-84.

315. Панасюк О.В. Деякі питання щодо змісту попередження як виду адміністративного стягнення. *Актуальні проблеми реформування системи законодавства України:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя,

25-26 січня 2019 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 91-94.

316. Панасюк О.В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2020. № 2 (12). С. 83-93.

317. Панасюк О.В. Загальна характеристика обставин, що пом'якшують адміністративну відповідальність. *Верховенство права*. 2018. № (10) С. 196-200.

318. Панасюк О.В. Загальні актуальні питання правових досліджень, присвячених визначенню адміністративно-деліктних відносин. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 20–2 жовтня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 89-92.

319. Панасюк О.В. Закономерности становления и развития основных категорий административной ответственности. *Право и Закон*. 2019. № 4. С. 124-129.

320. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. *Юридична наука*. 2019. № 1. С. 113-118.

321. Панасюк О.В. О соотношении административных и административно-хозяйственных санкций. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 40. Т. 4. С. 184-189.

322. Панасюк О.В. Окремі аспекти провадження в справах про адміністративні проступки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 2. Т. 2. С. 95-101.

323. Панасюк О.В. Особливості класифікації адміністративних проступків (деліктів). *Верховенство права*. 2019. № 3. С. 231-235.

324. Панасюк О.В. Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 10. С. 89-95.

325. Панасюк О.В. Підстави адміністративної відповідальності в

Україні. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 12-13 серпня 2016 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77–80.

326. Панасюк О.В. Правова генеза класифікації адміністративних проступків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 130-136.

327. Панасюк О.В. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

328. Панасюк О.В. Проблемні питання оновлення змісту адміністративної відповідальності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 2. Т. 2. С. 122-128.

329. Панасюк О.В. Проблемы квалификации административных проступков. *Право и политика*. 2018. № 4. С. 184–188.

330. Панасюк О.В. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності. *Верховенство права*. 2017. № 2 (4). С.189-193.

331. Панасюк О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і безпека*. 2020. № (76). С. 83-88.

332. Панасюк О.В. Сучасні наукові погляди на систему адміністративних стягнень. *Верховенство права*. 2016. № 4. С. 189-193.

333. Панасюк О.В. Сучасні підходи щодо класифікації суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. *Юридична наука*. 2019. № 4. С. 117-125.

334. Панасюк О.В. Щодо співвідношення правових дефініцій «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення». *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р.).



Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.

335. Панасюк О.В. Щодо характеристики принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 1. Т. 4. С. 107-112.

336. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. 336 с.

337. Парыгин Н.П. Исполнение постановлений об административных взысканиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1991. 24 с.

338. Петренко О.С. Адміністративні стягнення та санкції як категорії адміністративного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С.133-140.

339. Петрова І.Г. Розвиток інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб на території України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2013. № 6, т. 1. С. 179–182.

340. Пеховський А.Ю. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення пасажирів та вантажів морським транспортом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 37(2). С. 134-138.

341. Пивовар І.В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про культурну спадщину України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2010. 281 с.

342. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 543 с.

343. Підступна законотворчість. Про принцип невідворотності юридичної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративний проступок. *Юридична Газета online. Multimedia*. Опубліковано в № 35-36 (481-482). URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/inshe/pidstupna-zakonotvorchist-.html> (дата звернення: 19.07.2020).

344. Повітряний кодекс України: Закон України від 19.05.20 № 3393-VI. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text> (дата звернення: 12.08.2020).

345. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. База даних «Законодавство України»; Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/page54> (дата звернення: 19.08.2020).

346. Поліщук С. Можливості реформування адміністративного права за новітньою класифікацією юридичних наук. *Держава та регіони*. 2010. № 2. С. 172-179.

347. Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: курс лекций. Спб.: С.-Петербург. гос. ун-т, 2004. 826 с.

348. Полянничко А.О. До питання про принципи та норми права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Ужгород: Гельветика, 2013. Вип. 22. Т. 1. Ч. 1. С. 71-73.

349. Поняття, властивості та принципи адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність: мультимедійний навчальний посібник. Кафедра адміністративного права і процесу. Тема 1. URL: [https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm-vidpov/pages/rozdil\\_1.html](https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm-vidpov/pages/rozdil_1.html) (дата звернення: 19.03.2020).

350. Поняття, принципи та правове регулювання адміністративної відповідальності. 20 травня 2015, 10:46. Лохвицький районний суд Полтавської області. Судова влада України. URL: <https://lh.pl.court.gov.ua/sud1617/pres-centr/news/183673/> (дата звернення: 19.07.2020).

351. Попов Л.Л., Шергин А.П. Управление. Гражданин. Ответственность: сущность, применение и эффективность административных взысканий. Л.: Наука, 1975. 250 с.

352. Потапенко І.В. Щодо поняття «джерело адміністративного

права». *Наше право*. 2014. № 5. С. 76-80.

353. Правова доктрина України: у 5 т. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2013. 864 с.

354. Правознавство: навч. посіб. В.В. Копейчиков, В.І. Бобир, С.Є. Демський, А.М. Колодій. Київ: Юрінком Інтер. 1999. 704 с.

355. Про адміністративну процедуру: проєкт закону: проєкт Закону України від 14.05.2020 № 3475 / ініціатори: Д.А Шмигаль, А.А. Ключко, Д.В. Лубінець та ін. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834) (дата звернення: 19.08.2020).

356. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12 2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5–6. Ст. 30.

357. Про введення в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення: постанова Верховної Ради Української РСР від 07.12. 1984 № 8074-Х. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8074-10> (дата звернення: 19.08.2020).

358. Про ветеринарну медицину: Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12>(дата звернення: 19.08.2020).

359. Про виконавче провадження: Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 24. Ст. 207.

360. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо врегулювання питання відповідальності за вчинення насильства в сім'ї: Закон України від 12.02.2015 № 187-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-19#Text>(дата звернення: 19.08.2020).

361. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правила відбування адміністративного арешту: проєкт Закону України від 31.08.2020

№ 3048а. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=69759](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69759) (дата звернення: 19.08.2020).

362. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.

363. Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 № 11. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14> (дата звернення: 15.08.2020).

364. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 № 575/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 15.08.2020).

365. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 35.

366. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.06. 1992. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0008700-92> (дата звернення: 15.08.2020).

367. Про затвердження Порядку виконання адміністративних стягнень у вигляді громадських робіт, виправних робіт та суспільно корисних робіт: наказ Міністерства юстиції України від 19.03.2013 № 474/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-13#Text> (дата звернення: 10.08.2020).

368. Про затвердження Порядку зберігання вилучених під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення речей і документів: постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2012 № 17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/17-2012-%D0%BF> (дата

звернення: 15.08.2020).

369. Про затвердження Типової програми для кривдників: наказ Міністерства соціальної політики України від 01.10.2018 № 1434. *Офіційний вісник України*. 2018. № 100. Ст. 3359.

370. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 21. Ст. 32.

371. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22.09.2005 № 2899-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 52. Ст. 565.

372. Про зерно та ринок зерна в Україні: Закон України від 04.07.2002 № 37-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 35. Ст. 258.

373. Про карантин рослин: Закон України від 30.06.1993 № 3348-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 34. Ст. 352.

374. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-вр. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>; (дата звернення: 15.08.2020).

375. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-14. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 15.08.2020).

376. Про пестициди і агрохімікати: Закон України від 02.03. 1995 № 86/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 14. Ст. 91.

377. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

378. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 № 3773-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст.179.

379. Про практику розгляду судами трудових спорів: постанова

Пленуму Верховного Суду України від 06.11.1992 № 9. *Дебет-Кредит. Галицькі контракти*. 2008. № 29. С. 279.

380. Про пробацію: Закон України від 05.02.2015 № 160-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 93.

381. Про проект Закону України про внесення доповнень і змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення: постанова Президії Верховної Ради України від 12.04. 1994 № 4069-ХІІ. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4069-12> (дата звернення: 16.08.2020).

382. Про телебачення і радіомовлення: Закон України від 21.12.1993 № 3760-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 10. Ст. 43.

383. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов; под общ. ред. акад. РАН В.С. Нерсесянца. Москва: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА.М), 2002. 832 с.

384. Продаєвич В.О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова. Одеса, 2007. 200 с.

385. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 № 5558. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=5558&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5) (дата звернення: 21.08.2020).

386. Публічний електронний словник української мови. Словник української мови; АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Т. 10. 653 с.

387. Пуданс-Шушлебін К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2013. 20 с.

388. Пухтецька А. Принцип верховенства права: сучасні європейські

доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник НАН України*. 2010. № 3. С. 33–43.

389. Рада Європи. Рекомендація R (80)2 Комітету міністрів державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80 р. *Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система* / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012 (дата звернення: 21.08.2020).

390. Рада Європи. Рекомендація Res (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001. *Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система* / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012 (дата звернення: 21.08.2020).

391. Рада Європи. Рекомендація Res (2003)16 Комітету міністрів державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003 р. *Ліга: Закон: комп'ютер.-прав. система* / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012 (дата звернення: 21.08.2020).

392. Рекомендация R (84) 5 Комитета министров государствам-членам относительно принципов гражданского судопроизводства, направленных на совершенствование судебной системы от 28.02. 1984 г. Департамент по правам человека Совета Европы. База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_126](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_126) (дата звернення: 21.08.2020).

393. Рекутенко Т. Виконавче провадження в справах про адміністративні правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. URL: <http://pgr-journal.kiev.ua/archive/2019/5/32.pdf> (дата звернення: 11.04.2020).

394. Реформа інституту адміністративної відповідальності в Україні – проблеми та варіанти їх вирішення. Центр політико-правових реформ.

*Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* Одеса: Юридична література, 2007. Вип. 35 С. 288-292.

395. Решота В. Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2017. № 865. С. 316-324.

396. Решота В.В. Функції джерел адміністративного права. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2016. Вип. 6(1). С. 103-106.

397. Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2003 № 12-рп/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-03> (дата звернення: 22.08.2020).

398. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14- Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху): рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 справа № 1-34/2010. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10> (дата звернення: 18.08.2020).

399. Розгляд судами кримінальних справ про хуліганство: узагальнення Верховного суду України (узагальнення підготовлене суддею Верховного Суду України Ю.М. Кармазіним та науковим консультантом управління вивчення та узагальнення судової практики О.Г. Литвишко). URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsen.nsf/0/F5833DE7E88EA4ECC2257293002E063B?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=F5833DE7E88EA4ECC2257293002E063B&Count=500&>. (дата звернення: 18.08.2020).

400. Романюк В. Сутність та правова природа заходів адміністративної відповідальності. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 3. С. 236-240.

401. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. Москва: Норма, 2004. 280 с.



402. Руснак Б. Конституційно-правова відповідальність: практичні аспекти. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/konstytutsijno-pravova-vidpovidalnist-praktychni-aspekty> (дата звернення: 14.04.2020).

403. Рябченко О.П. Сутність адміністративно-господарських санкцій. *Вісник Верховного Суду України*. 2009. № 2 (102). С. 37-40.

404. Русецький А.А. Особливості притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2013. 23 с.

405. Салманова О.Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 19 с.

406. Салманова О.Ю. Вдосконалення адміністративного законодавства за порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Вестник ХНАДУ*. 2013. Вип. 61-62. С. 24-31.

407. Салманова О.Ю. Види та правовий статус осіб, які беруть участь у розгляді справи про адміністративні правопорушення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 24, Т. 2. С. 147-149.

408. Салманова О.Ю. Громадські роботи як вид адміністративного стягнення. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3. С. 205–210.

409. Самбор М. Адміністративний арешт: порядок застосування даного виду стягнення та повноваження окремих органів і посадових осіб щодо внесення клопотань про застосування (заміну) на даний вид стягнення. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка*. 2012. № 90. С. 49-53.

410. Самбор М.А. Правопорушення та проступок: до питання співвідношення понять в умовах розвитку законодавства про адміністративні та кримінальні правопорушення. *Юридична наука*. 2013. № 8. С. 39-48.

411. Середюк В.В. Інтегративна функція юридичної відповідальності. *Право і громадянське суспільство: електрон. наук. вид.* 2014. № 2 (7). С. 269-

275. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-7-2014/item/164-intehratyvna-funktsiya-yurydychnoyi-vidpovidalnosti-serediuk-v-v> (дата звернення: 01.02.2020).

412. Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2010. 35 с.

413. Синьов О.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на права і свободи громадян: дис. ... канд. юрид. наук; Національний університет внутрішніх справ. Харків, 2001. 235 с.

414. Сиротяк М.Р. Захист майнових прав потерпілої особи в провадженні у справах про адміністративні правопорушення. *Університетські наукові записки*. 2005. № 1-2 (13-14). С. 197-201.

415. Сиротяк М.Р. Захист прав потерпілого в провадженні в справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.

416. Сисоева С.О., Кристопчук Т.Є. Методологія науково-педагогічних досліджень: підручник. Рівне: Волинські обереги, 2013. 360 с.

417. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

418. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ: Правова єдність; Алерта, 2014. 524 с.

419. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.  
URL: <https://lawbook.online/page/pvv/ist/ist-16--idz-ax308.html> (дата звернення: 01.02.2020).

420. Сквірський І.О. Виправні роботи як вид адміністративного стягнення за законодавством України: теорія, досвід та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2007. 178 с.

421. Словник української мови: в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід

(голова) та ін. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Т. 9. 1978. 920 с.

422. Словник української мови: [в 11 т.] / редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970-1980. Т. 4. 1973. 840 с.

423. Службський І.Й. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2007. 166 с.

424. Собакар А.О. Адміністративно-деліктне законодавство України: стан та шляхи підвищення ефективності його реалізації. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2015. № 2. С. 192-201.

425. Соколов О.А. Особливості нормативної підстави адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 287-295.

426. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. СПб., 2004. 540 с.

427. Справа «Коробов проти України» (Заява № 39598/03): Рішення Європейського суду з прав людини, м. Страсбург від 21.07.2011. База даних «Законодавство України». URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_790#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_790#Text) (дата звернення: 01.08.2020).

428. Стеблинська О.С. Поняття, види та правове значення стану сп'яніння. *Фінанси і право*. 2010. № 4. С. 859–864.

429. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2009. 638 с.

430. Столбовий В.М. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів. Київ: КНТ, 2009. 150 с.

431. Стороженко О.М. Адміністративно-правова кваліфікація зловживань монопольним (домінуючим) становищем на ринку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 183 с.

432. Стороженко О.М. Адміністративно-правова кваліфікація зловживань монопольним (домінуючим) становищем на ринку: автореф.

дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. аграр. ун-т. Київ, 2007. 19 с.

433. Стороженко О.М. Теоретичні проблеми визначення поняття кваліфікації адміністративного делікту. *Держава і право: зб. наук. пр.* 2007. Вип. 35. С. 270-276.

434. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. Єдиний портал органів системи МВС України. URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm) (дата звернення: 11.08.2020).

435. Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137-143.

436. Студеникина М.С. Административная юстиция: Какой путь избрать в России? *Российская юстиция*. 1996. № 5. С. 37.

437. Супрун Г.Б. Суд (суддя) як суб'єкт провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ: ВЦ НУБІП України, 2011. 20 с.

438. Талан Л. Виконавче провадження в структурі цивілістичного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 96–102.

439. Таран В.В. Виконавчі органи місцевих рад та їх місце в системі державного управління. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu\\_2010\\_1\\_39.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeVu_2010_1_39.pdf) (дата звернення: 18.03.2020).

440. Теория государства и права: курс лекций; под ред. Н. Матузова и А. Малько. Москва: Юристъ, 1999. 672 с.

441. Теория юридического процесса / Бенедик И.В., Горшенев В.М., Крупин В.Г., Мельников Ю.И., и др.; под общ. ред. В.М. Горшенева. Харьков: Вища шк., Изд-во при Харьк. ун-те, 1985. 192 с.

442. Теорія держави і права (Актуальні проблеми) / Колектив авторів: д.ю.н., проф. Бостан С.К., д.ю.н., проф. Гусарєв С.Д. Київ, 2013. 333 с.

443. Теорія держави і права. URL: [https://pidruchniki.com/1333122256748/pravo/funktsiyi\\_yuridichnoyi\\_vidpovidalnosti](https://pidruchniki.com/1333122256748/pravo/funktsiyi_yuridichnoyi_vidpovidalnosti) (дата звернення: 07.03.2020).

444. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

445. Терещук М.М. Юридична відповідальність: теоретико-правовий аналіз. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2015. № 2/4. С. 18-21.

446. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2000. 20 с.

447. Тимошук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин. *Юридичний журнал*. 2003. № 3. С. 36-38.

448. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Москва, 2001. 652 с.

449. Тихомиров Ю.А. О концепции развития административного права и процесса. *Государство и право*. 1998. № 1. С. 3-18.

450. Тищенко Н.М. О совершенствовании правового статуса некоторых участников производства по делам об административных правонарушениях. *Проблемы законности*. Харьков, 1995. № 29. С. 63-68.

451. Ткач Г.Й. Принципи адміністративного права / Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. С. 80–85.

452. Тополь Ю.О. Джерело та форма права: поняття, зміст, проблема співвідношення. *Університетські наукові записки*. 2012. № 1. С. 145-151.

453. Труханович Л.В. Дисциплинарные взыскания. Отстранение от работы: практ. пособ. Москва: Изд-во «Финпресс», 2004. 160 с.

454. Уварова С.В. Адміністративно-правовий статус учасників виконавчого провадження в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2018. 207 с.

455. Удод М.В. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України. Серія Право*. 2010. № 1. С. 90-95.

456. Усенко І.Б. Адміністративний кодекс УСРР 1927. Енциклопедія сучасної України. / гол. редкол.: І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк та ін.; НАН України, Інститут енциклопедичних досліджень. Київ, 2019. URL : [http://esu.com.ua/search\\_articles.php?id=42673](http://esu.com.ua/search_articles.php?id=42673) (дата звернення: 27.08.2020).

457. Устименко Є.В. Санкції за адміністративним правом України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2016. 187 с.

458. Устинова І.П. Юридичний зміст та ознаки фінансово-правової санкції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 133-135.

459. Ухвала Європейського суду з прав людини у справі «Скорик проти України» від 08.01.2008. URL: <http://www.search.ligazakon.ua> (дата звернення: 27.08.2020).

460. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: дис. ... канд. юрид. наук; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2006. 186 с.

461. Федорчак І.В. Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 24. Т. 3. С. 137-140.

462. Фетісова С.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 192 с.

463. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії імені Г.С. Сковороди; [редкол.: В.І. Шинкарук (голова) та ін.]. Київ : Абрис, 2002. 742 с.

464. Фонарюк О.Ю. Протиправна поведінка людини: філософсько-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2017. 204 с.

465. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права*. 2013. № 3. С. 692-698.

466. Функції адміністративної відповідальності. URL: [https://ua.opredelim.com/Функції\\_адміністративної\\_відповідальності](https://ua.opredelim.com/Функції_адміністративної_відповідальності) (дата звернення: 27.08.2020).

467. Функціонування демократичних інституцій в Україні: Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a19](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a19)(дата звернення: 27.08.2020).

468. Фурса С.Я. Науково-практичний коментар Закону України «Про державну виконавчу службу», «Про виконавче провадження», «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Київ: КНТ, 2008. 1172 с.

469. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.

470. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

471. Цюприк Н.О. Принципи та підстави адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Митна справа*. 2014. № 3(2). С. 217-221.

472. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація правопорушень у сфері забезпечення громадського порядку та громадської безпеки: монографія; за ред. д-ра юрид. наук, проф., О.Ю. Салманової. Харків: У справі, 2017. 232 с.

473. Чишко К.О. Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку): поняття, ознаки, передумови. *Вісник ХНУВС*. 2015. № 3 (70). С. 150-158.

474. Чишко К.О. Особливості кваліфікації публічних деліктів, об'єктом посягання яких є громадський порядок і громадська безпека. URL:

file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BB%D1%8F/Downloads/ХуZpjprAmoY6vpSTu1K0QIo\_WG1ntw1a.pdf (дата звернення: 09.05.2020).

475. Черномаз О.Б. Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 30 (2). С. 89-91.

476. Чуприна О.В. Адміністративна відповідальність за порушення права на інформацію: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Національний авіаційний університет. Київ, 2013. 175 с.

477. Швидченко І.Г. Відмежування незаконного полювання від суміжних злочинів та адміністративних правопорушень. *Адвокат*. 2012. № 4. (139). С. 32-35.

478. Шевченко А., Стрельник О. Відновлювальна функція юридичної відповідальності. *Публічне право*. 2012. №. 4(8). С. 269-275.

479. Шевченко Н. Понятие административно-хозяйственных санкций *Підприємництво, господарство і право*. 2005. № 7. С. 80-83.

480. Шепетько С.А. Юридична особа як суб'єкт адміністративного делікту: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України. Київ, 2012. 244 с.

481. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва: Юрид. лит., 1979. 144 с.

482. Шестак Л.В. Обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 6. С. 359-362.

483. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. До питання про доцільність застосування оплатного вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. *Право і суспільство*. № 6. 2017. № 6. С.144-148.

484. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення: правова природа та проблеми застосування. *Науковий*



*вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 1. Т. 2. С. 35-38.

485. Шестак Л.В., Веремієнко С.В. Обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 5. С. 318-321.

486. Шехавцов Р.М., Хавронюк М.І. Звіт щодо кримінальної статистики в Україні. Київ. 2019. <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/1568808134cplr.-report-on-criminal-statistics-in-ukraine.pdf> (дата звернення: 09.05.2020).

487. Штефан М.Й. Виконання судових рішень: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 320 с.

488. Штрайнс Р. Європейське право; пер. з нім. К. Котюк; наук. ред. укр. вид. М. Микієвич. Львів: Астролябія, 2008. 480 с.

489. Шуба Б.В. Адміністративне судочинство та адміністративно-деліктне провадження: перешкоди взаємодії двох процесуальних форм. *Митна справа*. 2014. № 4 (94). Ч. 2. С. 147-152.

490. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Науково-дослідний інститут публічного права. Дніпро, 2018. 36 с.

491. Шульга Є.В. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: зарубіжний досвід. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 5. С. 133-137.

492. Шульга Є.В. Специфічні ознаки адміністративно-деліктних відносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 70-74.

493. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 20 с.

494. Щербина В.І. Дисциплінарні санкції: проблеми ефективності в умовах ринкових відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 10. С. 45-49.

495. Щербина В.С. Господарське право: підручник. 5-те вид., перероб.

і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 600 с.

496. Щодо адміністративних позовів майнового характеру: лист ВАСУ від 18.01.2012 № 165/11/13-12. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0165760-12#Text>. (дата звернення: 19.08.2020).

497. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. Москва: Юрид. лит., 1979. 136 с.

498. Явич Л.С. Общая теория права. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1976. 298 с.

499. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право*. 1999. № 3. С. 5-10.

500. Якимов А.Ю. Статус субъекта права (теоретические вопросы). *Государство и право*. 2003. № 4. С. 5–8.

501. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: монография. Москва: Проспект, 1999. 200 с.

502. Якуба О.М. Административная ответственность. Москва: Юрид. лит., 1972. 152 с.

503. Ярмак О.М. Урахування специфіки суб'єкта адміністративного проступку при складанні протоколів про адміністративні правопорушення, вчинені неповнолітнім. *Форум права*. 2009. № 3. С. 722-727.

504. Ярова Р.В., Дмитриченко-Кулеба Г.М. Громадські роботи як адміністративне стягнення, яке застосовується до спеціальних суб'єктів – водіїв автотранспортних засобів. *Економіка та управління на транспорті*. 2016. Вип. 3. С. 172-177.

505. Ярунів М.І. Аксіологічно-нормативна парадигма свободи волі людини: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12; Львівський державний університет внутрішніх справ МВС України. Львів, 2018. 191 с.

506. Ящук О. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку.

*Юридична наука*. 2011. № 2. С. 150–154.

507. 100 ответов на 100 вопросов по Общему административному праву: учеб. пособ.; под ред. Р.С. Мельника. Киев: Юринком Интер, 2017. 240 с.

508. *Affaire Malige c. France* (68/1997/852/1059). European Court of Human Rights. Arrêt. Strasbourg. 23 septembre 1998. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-62793%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-62793%22]}) (last accessed: 13.08.2020).

509. *Analiza obrazu normatywnego deliktów administracyjnych*. dr hab. Dobrosława Szumiło-Kulczycka dr Paweł Czarnecki Patrycja Balcer, Aneta Leszczyńska. Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Warszawa 2016. 326 p. URL: [https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS\\_Szumi%C5%82o-Kulczycka-D.\\_wsp%C3%B3%C5%82aut.\\_Analiza-obrazu-normatywnego\\_delikt-w\\_administracyjnych.pdf](https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2018/08/IWS_Szumi%C5%82o-Kulczycka-D._wsp%C3%B3%C5%82aut._Analiza-obrazu-normatywnego_delikt-w_administracyjnych.pdf) (last accessed: 13.08.2020).

510. Boc J. *Prawo Administracyjne*. Wrocław: Kolowia Limited, 1993. 314 s.

511. *Case of Lutz v. Germany*, Application № 9912/82, Judgment of 25 August 1987. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-5753> (last accessed: 13.08.2020).

512. Galligan D.J., Smilow D.M. *Administrative Law in Central and Eastern Europe*. 1996-1998. Budapest: Central European University Press, 2000. 427 p.

513. *Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia* : z dnia 24 sierpnia 200 r. Kancelaria Sejm. Dz. U. 200 Nr 106 poz. 1148. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20011061148/U/D20011148Lj.pdf> (last accessed: 13.08.2020).

514. *Kodeks wykroczeń: Ustawa z dnia 20 maja 197 r.* Kancelaria Sejm. Dz. U. 197 Nr 12 poz. 114. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19710120114/U/D19710114Lj.pdf>. (last accessed: 13.08.2020).

515. Lang W. Spór o pojęcie odpowiedzialności prawnej // Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Nauki Humanistyczno-Społeczne. 1969. Zeszyt 37. Prawo 9. C. 51-70.

516. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss. Pieņemts: 07.12.1984. Latvijas republikas likums. Latvijas republikas tiesību akti. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=89648> (last accessed: 13.08.2020).

517. Loening E. Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig: Breitkopf u.Härtel, 1884. XVI. 859 p.

518. Schwarts B., Wade H.W.P. Legal Control of Government. Administrative Law in Britain and the United States. Oxford, 1972. 322 p.

519. Straffeloven. Almindelig del. URL: <https://danskelove.dk/straffeloven>.(last accessed: 13.08.2020).

520. Wade H.W.R. Administrative Law. Oxford., 1988. 380 p.

521. World Happiness Report 2019. Editors: John F. Helliwell, Richard Layard, and Jeffrey D. Sachs Associate Editors: Jan-Emmanuel De Neve, Haifang Huang, Shun Wang, and Lara B. Aknin. Sustainable Development Solutions Network. New York, USA. URL: <https://s3.amazonaws.com/happiness-report/2019/WHR19.pdf> (last accessed: 13.08.2020).

**ДОДАТКИ****Додаток 1****СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА  
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ**

*Наукові праці, у яких  
опубліковані основні результати дисертації:*

*Монографія:*

1. Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : монографія. Харків : ТОВ «У справі», 2020. 508 с.

*Статті в періодичних фахових виданнях України:*

2. Панасюк О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. Право і Безпека. 2020. № 1 (76). С. 83-88.

3. Панасюк О. В. Питання визначення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження. Вісник ХНУВС. 2020. № 2 (89). С. 164-177.

4. Панасюк О.В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. Вісник пенітенціарної асоціації України. 2020. № 2 (12). С. 83-93.

5. Панасюк О.В. Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права України. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 10. С. 89-95.

6. Панасюк О.В. Деякі питання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення. Підприємництво, господарство і право. 2020. №11. С. 77-84.

7. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій

адміністративної відповідальності. Юридична наука. 2019. №1. С. 113-118.

8. Панасюк О.В. Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення. Юридична наука. 2019. №2. С. 102-107.

9. Панасюк О.В. Деякі питання визначення сутності обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність. Юридична наука. 2019. №3. С. 130-135.

10. Панасюк О.В. О соотношении административных и административно-хозяйственных санкций. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Випуск 40. Т. 4. С. 184-189.

11. Панасюк О.В. Правова генеза класифікації адміністративних проступків. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 130-136.

12. Панасюк О.В. Адміністративні комісії в системі суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 100-107.

13. Панасюк О.В. Щодо характеристики принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 107-112.

14. Панасюк О.В. Окремі аспекти провадження в справах про адміністративні проступки. Науковий вісник публічного та приватного права. 2017. Випуск 2. Том 2. С. 95-101.

15. Панасюк О.В. Проблемні питання оновлення змісту адміністративної відповідальності. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Випуск 2. Том 2. С. 122-128.

16. Панасюк О.В. Сучасні підходи щодо класифікації суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. Юридична наука. 2019. № 4. С. 117-125.

*Статті в зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

17. Панасюк О. Формирование современного административно-деликтного права в Украине. Власть и общество. (История. Теория. Практика). Научный журнал. 2020. № 2 (54). С. 72-84.

18. Панасюк О. Теоретичний огляд адміністративного стягнення: поняття і мета. „JURNALUL JURIDIC NAȚIONAL: TEORIE ȘI PRACTICĂ” S.R.L. Publicație științifico-practică de drept. Национальный юридический журнал. Теория и практика. 2020. № 3 (43). С. 126-130.

19. Панасюк О.В. Закономерности становления и развития основных критериев административной ответственности. Право и Закон. 2019. № 4. С. 124-129.

20. Панасюк О.В. Проблемы квалификации административных проступков. Право и политика. 2018. № 4. С. 184–188.

21. Панасюк О.В. Особливості класифікації адміністративних проступків (деліктів). Верховенство Права. 2019. № 3. С. 231-235.

22. Панасюк О.В. Загальна характеристика обставин, що пом'якшують адміністративну відповідальність. Верховенство Права. 2018. № 1 (10) С. 196-200.

23. Панасюк О.В. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності. Верховенство Права. 2017. № 2 (4). С.189-193.

24. Панасюк О.В. Сучасні наукові погляди на систему адміністративних стягнень. Верховенство права. 2016. № 4. С. 189-193.

***Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

25. Панасюк О.В. Актуальні питання обчислення строків накладення адміністративних стягнень. Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 8-9 липня 2016 р. К.: Центр

правових наукових досліджень, 2016. С. 98-101.

26. Панасюк О.В. Загальні актуальні питання правових досліджень, присвячених визначенню адміністративно-деліктних відносин. Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 20–21 жовтня 2017 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 89–92.

27. Панасюк О.В. Деякі особливості елементів складу адміністративного проступку. Теорія і практика сучасної юриспруденції: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 7–8 грудня 2018 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 77–80.

28. Панасюк О.В. Категорія «джерело права» в аспекті дослідження науки адміністративно-деліктного права України. Юридична наука: виклики і сьогодення: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 8–9 червня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 67-69.

29. Панасюк О.В. Співвідношення заходів виховного впливу до особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознаками статі із заходами адміністративної відповідальності. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 1–2 листопада 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78–80.

30. Панасюк О.В. Деякі питання щодо змісту попередження як виду адміністративного стягнення. Актуальні проблеми реформування системи законодавства України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25-26 січня 2019 року. Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 91-94.

31. Панасюк О.В. Щодо співвідношення правових дефініцій «адміністративний проступок» і «адміністративне правопорушення». Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин:



Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 77–80.

32. Панасюк О.В. До питання встановлення проблемних критеріїв класифікації адміністративних проступків (деліктів). Право як ефективний суспільний регулятор : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 45–47.

33. Панасюк О.В. Щодо визначення сутності та видів адміністративних стягнень. Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 15–16 березня 2019 року). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2019. С. 88–90.

34. Панасюк О.В. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності. Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 15–16 березня 2019 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56-59.

35. Панасюк О.В. Підстави адміністративної відповідальності в Україні. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 12-13 серпня 2016 р.) Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2016. С. 77-80.

## Додаток 2

## ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Відповідальний секретар

Кримінологічної асоціації України

доктор юридичних наук, професор



Олександр ЛИТВИНОВ

» серпня 2020 р.

## А К Т

впровадження у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України результатів дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі:

- 1) Яценка А. М., доктора юридичних наук, професора, члена Кримінологічної асоціації України
- 2) Черевка К. О., кандидата юридичних наук, доцента, члена Кримінологічної асоціації України
- 3) Шевелева К. Є., кандидата юридичних наук, члена Кримінологічної асоціації України

цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються у наукових дослідженнях Кримінологічної асоціації України.

Зокрема: а) при визначенні адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження; б) при розкритті сутності адміністративної відповідальності, визначення закономірностей становлення та розвитку її основоположних категорій; в) при окресленні функцій та принципів

адміністративної відповідальності; г) для здійснення характеристики джерел адміністративно-деліктного права та встановлення особливостей їх розвитку; д) при визначенні поняття та ознак адміністративного проступку, характеристики складу адміністративного проступку як юридичної підстави адміністративної відповідальності; е) для встановлення особливостей класифікації та кваліфікації адміністративних проступків; ж) для виділення і обґрунтування критеріїв відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень; з) при визначенні поняття та видів заходів адміністративної відповідальності; і) під час встановлення співвідношення адміністративних стягнень та інших юридичних санкцій; и) для окреслення системи і компетенції суб'єктів адміністративної юрисдикції та особливостей їх розвитку; к) для розкриття проблемних питань порушення справи про адміністративний проступок, її розгляду та вирішення, встановлення особливостей виконання постанов в справах про адміністративні проступки; л) під час обґрунтування напрямів перегляду основоположних категорій адміністративно-деліктного права та формулювання можливостей оновлення поглядів на підстави та зміст адміністративної відповідальності; м) для визначення шляхів реформування процедур реалізації адміністративної відповідальності та обґрунтування перспектив розробки та прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – у наукову діяльність Кримінологічної асоціації України забезпечило розширення науково-методичного інструментарію експертно-кримінологічного дослідження нормативно-правових актів та їх проектів з питань розвитку та реформування адміністративно-деліктного права в Україні.

**Члени комісії:**

  
Андрій ЯЩЕНКО

  
Кирило ЧЕРЕВКО

  
Костянтин ШЕВЕЛЕВ

«11» серпня 2020 р.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Декан факультету № 1  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор  
заслужений юрист України

**О.М. Музичук**

2020 р.

**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача  
Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани  
Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні  
питання розвитку та реформування» в освітній процес Харківського  
національного університету внутрішніх справ**

Комісія у складі:

професора кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора, заслуженого юриста України, члена-кореспондента НАПрН України **Гусарова С.М.** (голова);

доцента кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, старшого наукового співробітника **Завального М.В.**;

доцента кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента **Джафарової М.В.**;

склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування», поданого на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються в освітньому процесі Харківського національного університету внутрішніх справ при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Актуальні питання застосування адміністративно-деліктного законодавства». Доповнення, внесені автором до лекційних матеріалів із зазначених тем, підготовлені на достатньому теоретичному та методичному рівні та ґрунтуються на результатах

проведеного автором глибокого дослідження чинного законодавства та практики його реалізації, у зв'язку з чим можуть бути впроваджені в освітній процес Харківського національного університету внутрішніх справ, а також використані у науково-дослідній роботі курсантів, студентів, слухачів, ад'юнктів, аспірантів, докторантів.

В якості наукових джерел в лекціях рекомендовано такі **публікації** дисертанта:

1. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування: Монографія. Х.: Панов, 2020. 000 с.
2. Панасюк О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і Безпека*, 2020. № 1 (76). С. 83-88.
3. Панасюк О.В. Особливості класифікації адміністративних проступків (деліктів). *Верховенство Права*, 2019. № 3. С. 231-235.
4. Панасюк О.В. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності. *Верховенство Права*, 2017. № 2 (4). С.189-193.
5. Панасюк О.В. Джерела адміністративно-деліктного права України: становлення та сучасний стан. *Вісник пенітенціарної асоціації України*, 2020. № 2 (12). С. 83-93.
6. Панасюк О.В. Закономерности становления и развития основных критериев административной ответственности. *Право и Закон*, 2019. № 4. С. 124-129.
7. Панасюк О.В. Перегляд основоположних категорій адміністративно-деліктного права України. *Підприємництво, господарство і право*, 2020. №10. С. 89-95.
8. Панасюк О.В. Деякі питання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*, 2020. №11. С. 77-84.
9. Панасюк О.В. Наукові погляди на класифікацію функцій адміністративної відповідальності. *Юридична наука*, 2019. №1. С. 113-118.
10. Панасюк О.В. Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення. *Юридична наука*, 2019. №2. С. 102-107.
11. Панасюк О.В. Правова генеза класифікації адміністративних проступків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 130-136.

Члени комісії:

«4» вересня 2020 р.



С.М. Гусаров

М.В. Завальний

М.В. Джафарова

**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Заступник начальника  
 ГУНП в Сумській області  
 полковник поліції  
**Микола ХУДЕНКО**  
 « 15 » вересня 2020 р.



### А К Т

впровадження результатів дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право – у практичну діяльність підрозділів превентивної діяльності Головного управління Національної поліції в Сумській області

#### Комісія в складі:

начальник управління превентивної діяльності ГУНП в Сумській області старший лейтенант поліції – Каракуц Андрій Петрович (голова);

старший інспектор відділу дільничних офіцерів поліції УПД ГУНП в Сумській області майор поліції – Влізько Іван Миколайович;

старший інспектор з особливих доручень відділу дільничних офіцерів поліції УПД ГУНП в Сумській області підполковник поліції – Макушенко Ірина Володимирівна.

Склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження здобувача Науково-дослідного інституту публічного права Панасюк Оксани Володимирівни «Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, використовуються підрозділами поліції під час адміністративно-превентивної діяльності, зокрема щодо: а) запобігання вчиненню адміністративних проступків, їх виявлення та припинення; б) застосування поліцейських превентивних та примусових заходів; в) притягнення осіб, які вчинили адміністративні проступки, до адміністративної відповідальності; г) здійснення провадження в справах про адміністративні проступки тощо.

В якості наукових джерел в діяльності Головного управління Національної поліції в Сумській області (Управління превентивної діяльності) рекомендовано такі публікації автора:

1. Панасюк О.В. Сучасні наукові підходи щодо визначення адміністративного проступку. *Право і Безпека*. 2020. № 1 (76). С. 83-88.
2. Панасюк О.В. Особливості класифікації адміністративних проступків (деліктів). *Верховенство Права*. 2019. № 3. С. 231-235.
3. Панасюк О.В. Загальна характеристика обставин, що пом'якшують адміністративну відповідальність. *Верховенство Права*. 2018. № 1 (10) С. 196-200.
4. Панасюк О.В. Склад адміністративного проступку як юридична підстава адміністративної відповідальності. *Верховенство Права*. 2017. № 2 (4). С.189-193.
5. Панасюк О.В. Сучасні наукові погляди на систему адміністративних стягнень. *Верховенство права*. 2016. № 4. С. 189-193.
6. Панасюк О.В. Проблемы квалификации административных проступков. *Право и политика*. 2018. № 4. С. 184–188.
7. Панасюк О.В. Деякі питання щодо розгляду справи про адміністративне правопорушення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №11. С. 77-84.
8. Панасюк О.В. Актуальні аспекти відкриття провадження в справі про адміністративне правопорушення. *Юридична наука*. 2019. №2. С. 102-107.
9. Панасюк О.В. Деякі питання визначення сутності обставин, що обтяжують адміністративну відповідальність. *Юридична наука*. 2019. №3. С. 130-135.
10. Панасюк О.В. Сучасні підходи щодо класифікації суб'єктів провадження в справах про адміністративні проступки. *Юридична наука*. 2019. №4. С. 117-125.

Комісія констатує, що впровадження результатів зазначеного дисертаційного дослідження забезпечує розширення науково-методичного інструментарію діяльності практичних підрозділів ГУНП в Сумській області щодо здійснення адміністративно-превентивної діяльності.

**Члени комісії:**



**Андрій КАРАКУЦ**

**Іван ВЛІЗЬКО**

**Ірина МАКУШЕНКО**