

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ГОНЧАРУК С. Т.,

кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
і адміністративного права
юридичного факультету
(Національний авіаційний університет)

ВОЛОНЕЦЬ Д. Ф.,

аспірант кафедри конституційного
і адміністративного права
юридичного факультету
(Національний авіаційний університет)

УДК 342.9(045)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.3.12>

**ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ:
ОКРЕМІ КРОКИ ОПТИМІЗАЦІЇ**

Статтю присвячено дослідженню окремих напрямів оптимізації інституту адміністративної відповідальності на сучасному етапі, аналізу ефективності правозастосування його певних положень, обґрунтуванню окремих пропозицій щодо подальшого вдосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

Наразі одним із базових законодавчих джерел правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у нашій країні є Кодекс України про адміністративні правопорушення, ухвалений ще у 1984 році. У процесі його застосування виникло багато різнопланових проблем, пов'язаних із необхідністю його кардинального оновлення та вдосконалення. До актуальних проблем цього правового інституту належать питання більш чіткого з'ясування поняття, принципів і сутнісних характеристик адміністративної відповідальності, юридичних та фактичних підстав її настання, засобів реалізації, а також процесуальних особливостей її практичного застосування. Це і зумовлює актуальність постійного дослідження окремих питань цього правового інституту.

Так, доцільно було б на законодавчому рівні визначити поняття адміністративної відповідальності. Як його основу можна запропонувати таку дефініцію: адміністративна відповідальність – це вид правової відповідальності, який передбачає застосування вповноваженими на те органами адміністративних стягнень щодо осіб, які вчинили адміністративні проступки.

Ключовим питанням, яке потрібно законодавчо визначити в новому КУпАП, є питання нормативної регламентації адміністративної відповідальності юридичних осіб, визначення системи адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до таких осіб, та процесуальних особливостей їх застосування. Так, до системи мір адміністративного покарання юридичних осіб доцільно зарахувати такі стягнення, як попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення;



конфіскація такого предмета або грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення; тимчасове призупинення певної діяльності; позбавлення дозволу (ліцензії) на провадження певної діяльності; припинення діяльності.

Важливими сьогодні є й інші питання вдосконалення чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, як-от необхідність уточнення окремих визначень, положень, строків, редакції окремих статей цього Кодексу тощо (це стосується, наприклад, уніфікації форм визначення порядку настання адміністративної відповідальності за повторні аналогічні протиправні дії, визначення понять замаху та співучасті у вчиненні адміністративного правопорушення тощо).

Усунення подібних недоліків сприятиме зміцненню законності і правопорядку в країні, вдосконаленню чинного законодавства про адміністративні правопорушення та його правозастосування.

Ключові слова: адміністративно-деліктне законодавство, Кодекс України про адміністративні правопорушення, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення.

Goncharuk S. T., Volonets D. F. Institute of administrative liability: some optimization steps

The article is devoted to the study of certain areas of optimization of an institution of administrative liability at the present stage, analysis of the effectiveness of legal applying of its specific provisions, substantiation of individual suggestions for the further improvement of domestic administrative-delict legislation.

Nowadays, one of the basic legislative sources of legal regulation of administrative-delict relations in our country is the Code of Ukraine on Administrative Offences, adopted in 1984. In the process of its application, many different issues have been accumulated, related to the need for its radical renewal and improvement. Among the current problems of this legal institution, there are, first of all, the issues of clearer clarification of a concept, principles and essential characteristics of administrative liability, legal and factual grounds for its occurrence, means of implementation, as well as procedural attributes of its practical application. This encourages the relevance of ongoing research on certain issues of this legal institution.

In particular, it would be expedient to define the concept of administrative liability at the legislative level. The following definition may be suggested as its basis: administrative liability is a type of legal liability, which provides for the application by authorized bodies of administrative penalties against persons who committed administrative offences.

One of the key issues that need to be legally defined in the new Code of Administrative Offences is the issue of legal entities' administrative liability normative regulation, determination of the system of administrative penalties that may be applied to such persons and procedural peculiarities of their application. In particular, the system of legal entities' administrative punishment measures should include such penalties as: warnings; fine; paid seizure of an object that became an instrument of commission or a direct object of an offence; confiscation of such an object or money received as a result of committing an administrative offence; temporary termination of a certain activity; deprivation of permission (a license) to engage in a certain activity; termination of an activity.

Other issues of improving the current Code of Ukraine on Administrative Offences are also important today. In particular, the need to clarify certain definitions, provisions, terms, the wording of certain articles of this Code, etc. (for example, the unification of forms of determining the order of administrative liability for



repeated identical illegal actions, defining concepts of an attempt on and complicity in an administrative offence, etc.).

Exclusion of the mentioned shortcomings will help strengthen legality and order in the state, improve the current legislation on administrative offences and its legal applying.

Key words: *the administrative-delict legislation, the Code of Ukraine on Administrative Offences, administrative liability, an administrative offence.*

Вступ. Інститут адміністративної відповідальності як один із важливих правових засобів боротьби з досить поширеними дрібними правопорушеннями в людському середовищі застосовується давно. Генеза його становлення і розвитку свідчить про те, що він тісно і нерозривно поєднаний із таким видом державного примусу, як кримінальний. На час набуття державної незалежності Україні, як й іншим державам колишнього СРСР, із законодавчих джерел цього інституту дістався в спадок Кодекс України про адміністративні правопорушення, який зі значними змінами і доповненнями застосовується у нас дотепер. Сьогодні це одне з основних законодавчих джерел правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у нашій країні. Водночас у процесі його застосування виникло надто багато різнопланових проблем, пов'язаних із необхідністю його кардинального оновлення та перманентного вдосконалення. До актуальних проблем цього правового інституту належать питання більш чіткого з'ясування понять, принципів і сутнісних характеристик адміністративної відповідальності, юридичних та фактичних підстав її настання, засобів реалізації, а також процесуальних особливостей її практичного застосування. Це і зумовлює актуальність перманентного проведення широкоформатних доктринальних досліджень цього правового інституту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленню питань адміністративної відповідальності у свій час приділили багато уваги вчені-адміністративісти ще радянського періоду, зокрема такі, як Д.М. Бахрах, І.І. Веремесенко, М.І. Єропкін, А.П. Ключніченко, Л.В. Коваль, Б.М. Лазарев, О.Є. Луньов, О.М. Якуба та ін. Серед сучасних вітчизняних учених цим питанням присвятили свої наукові праці такі адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, В.К. Шкарупа та ін. Цими вченими за останній час ґрунтовно і всебічно досліджені питання розвитку та становлення інституту адміністративної відповідальності, сучасний стан інтерпретації його основних положень та проблеми подальшого вдосконалення його правового регулювання та правозастосовної практики.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні окремих напрямів оптимізації інституту адміністративної відповідальності, аналізі ефективності правозастосування його певних положень, обґрунтуванні окремих пропозицій щодо подальшого вдосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. *Методи дослідження:* в процесі підготовки статті використовувалися такі науково-дослідницькі методи, як логіко-понятійний, історико-правовий, пізнавально-семантичний, порівняльно-аналітичний та ін., які дозволили здійснити аналіз чинного адміністративно-деліктного законодавства України, визначити окремі напрями щодо його вдосконалення та практики його застосування.

З урахуванням проведеного аналізу окремих положень вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність та ефективності механізму їх застосування висловлені власні пропозиції щодо подальшої оптимізації інституту адміністративної відповідальності, позиціонування власної точки зору щодо дієвості окремих положень чинного адміністративно-деліктного законодавства України та необхідності його удосконалення з метою підвищення ефективності механізму його практичного застосування.

Результати дослідження. Ухвалення нового Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) є питанням часу [1]. Його проектний варіант обговорюється у відповідних вітчизняних інстанціях уже понад тридцять років. Варто зауважити,



що в багатьох країнах колишнього СРСР нові кодекси про адміністративні правопорушення ухвалені уже десятки років тому (у Російській Федерації – у 2002 р., у Республіці Білорусь – у 2003 р., у Республіці Молдова – у 2008 р. тощо). В Україні процес кардинального оновлення такого кодексу безпідставно гальмувався, хоч законодавча і правозастосовна потреба в цьому сьогодні досить велика. При цьому важливо, щоб вітчизняна правова доктрина і правозастосовна практика створили належне правове підґрунтя для формування основних принципів і базових положень нового кодексу. Тому зараз так важливо враховувати результати різних наукових досліджень цього правового інституту з метою створення якісної правової бази для його реформування.

На наш погляд, доцільно було б на законодавчому рівні визначити і закріпити в новому кодексі загальне поняття адміністративної відповідальності. Як відомо, законодавчого визначення цього поняття наразі немає. В адміністративно-правовій теорії визначенню поняття і сутності адміністративної відповідальності присвячено багато наукових праць у різний час (від радянського періоду і дотепер). Їх аналіз свідчить, що наявні в спеціальній літературі визначення цього поняття відрізняються як за змістом, так і за підходами. Водночас потрібно враховувати і специфіку певних періодів розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Так, у період, коли в нас застосовувався інститут заміни кримінальної відповідальності адміністративною щодо осіб, які вчинили так звані малозначні злочини, фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності були не лише адміністративні правопорушення, а й протиправні діяння, які мали ознаки малозначних злочинів, що потрібно було враховувати під час визначення поняття і суті адміністративної відповідальності. Проаналізуємо наявні в спеціальній літературі окремі визначення дефініцій адміністративної відповідальності.

Так, Ю.П. Бітяк і В.В. Зуй вважають, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти «накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» [2, с. 337]. Подібної думки дотримується і З.С. Гладун, зауважуючи при цьому, що до цієї відповідальності притягують, як правило, вповноважені органи виконавчої влади (їх посадові особи) безпосередньо та суди (лише в окремих випадках) [3, с. 123]. І.П. Голосніченко вказує, що адміністративна відповідальність – це «різновид юридичної відповідальності, що становить сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими на те органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень» [4, с. 23]. Л.В. Коваль пише, що адміністративна відповідальність – це застосування до порушників загальнообов'язкових правил, що діють у сфері управління та інших сферах адміністративних стягнень [5, с. 186]. В.К. Колпаков зазначає, що адміністративна відповідальність – «це примусове (із додержанням установленної процедури) застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [6, с. 76]. Д.М. Лук'янець під адміністративною відповідальністю розуміє «відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) щодо вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень» [7, с. 34].

Отже, у більшості наявних дефініцій поняття адміністративної відповідальності пов'язується із застосуванням адміністративних стягнень до осіб, що вчинили адміністративні проступки. Адміністративний проступок і адміністративне стягнення – це дві відправні категорії для визначення суті адміністративної відповідальності.

Фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності сьогодні є лише вчинення особою адміністративного проступку як особливого виду правопорушення, відповідальність за яке, як правило, передбачає КУпАП.



Матеріалізованою формою реалізації адміністративної відповідальності можуть бути лише адміністративні стягнення. Як указується в ст. 23 КУпАП, адміністративне стягнення є мірою відповідальності за адміністративне правопорушення. І якщо щодо особи, яка вчинила те чи інше адміністративне правопорушення, у передбачених законом випадках застосовуються інші заходи правового впливу (як-от дисциплінарні стягнення щодо військово-службовців, заходи впливу за ст. 24-1 КУпАП щодо неповнолітніх та ін.), то ці особи вважаються такими, що не притягувались до адміністративної відповідальності. Відповідними є і правові наслідки застосування подібних санкцій (скажімо, це не може бути обставиною, що обтяжує відповідальність за ст. 35 КУпАП; не повинно бути кваліфікувальною конструктивною ознакою під час визначення повторності окремих складів правопорушень тощо).

Поняття адміністративної відповідальності не зовсім доцільно, на наш погляд, розглядати лише в ретроспективному значенні, тому що вона має і перспективне (позитивне) значення як абстрактна категорія, яка може функціонувати взагалі безособово, тим більше поєднувати її визначення з обов'язковим виконанням заходів її впливу (за В. Колпаковим) [6, с. 152]. Як відомо, в правозастосовній практиці є стійка тенденція до невиконання через різні причини постанов про накладення адміністративних стягнень у 20–25% випадків. Уважати через це, що правопорушники у таких випадках не притягувались до адміністративної відповідальності, не зовсім логічно. До слова, ця проблема має не тільки суто теоретичне, а й вагомe правозастосовне значення.

Отже, не претендуючи на безспірність, як основу визначення поняття адміністративної відповідальності можна запропонувати таку дефініцію: адміністративна відповідальність – це вид правової відповідальності, який передбачає застосування вповноваженими на те органами адміністративних стягнень щодо осіб, які вчинили адміністративні проступки.

Одним із ключових питань, які потрібно законодавчо визначити в новому КУпАП, є питання нормативної регламентації адміністративної відповідальності юридичних осіб. Це давно назріле питання, яке певною мірою вже апробується на вітчизняному законодавчому та правозастосовному рівнях, але досі не знайшло свого законодавчого відображення у КУпАП. Його вирішення пов'язано з визначенням основних положень і принципів адміністративної відповідальності цих осіб, системи адміністративних стягнень, що можуть застосовуватися до них, процесуальних особливостей їх застосування та ін. Так, до системи мір адміністративного покарання юридичних осіб доцільно було б зарахувати такі адміністративні стягнення, як попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення; тимчасове призупинення певної діяльності; позбавлення дозволу (ліцензії) провадити певну діяльність; припинення діяльності. Так, у разі повторення тих чи інших аналогічних порушень слід установити посилену відповідальність таких осіб. Доцільно також установити щодо цієї категорії правопорушників застосування як основних, так і додаткових адміністративних стягнень. Як додаткові слід було б, на наш погляд, установити такі стягнення, як оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, одержаних унаслідок учинення адміністративного правопорушення; тимчасове призупинення певної діяльності, а також примусове відшкодування завданих матеріальних збитків. Під час визначення юридичним особам адміністративного покарання, крім урахування характеру вчиненого правопорушення, розміру завданого збитку, майнового і фінансового становища, слід також передбачити обов'язкове врахування обставин, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, види і характер яких повинен бути дещо іншим порівняно з такими обставинами для фізичних осіб.

Потребує належного впорядкування і питання, пов'язане з кваліфікацією повторних тотожних правопорушень та з удосконаленням процесуальних особливостей настання адміністративної відповідальності у разі їх повторного вчинення. У чинному КУпАП можна натрапити на найрізноманітніші форми визначення відповідальності у разі повторення адмі-



ністративних правопорушень. В окремих статтях уживаються, зокрема, такі визначення: «дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме порушення» (ч. 2 ст. 180-1 КУпАП); «ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення» (ч. 2 ст. 178 КУпАП); «повторне протягом року вчинення порушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню»; «повторна потрава посівів протягом року після накладення штрафу за таке саме правопорушення» (ч. 2 ст. 104 КУпАП); «повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частиною першою цієї статті» (ч. 2 ст. 130 КУпАП) тощо. Причому, крім необхідності визначення певної типової для таких випадків термінології, важливо визначитись із початковим строком відліку повторності вчинення правопорушення протягом року. На наш погляд, таким стартовим строком має бути день винесення постанови в справі про накладення на особу адміністративного стягнення за відповідне правопорушення, адже законодавець здебільшого вживає термін «після застосування до особи заходів адміністративного стягнення».

У чинному КУпАП ще не вирішеними є також питання, що стосуються відповідальності за замах на вчинення адміністративного правопорушення, а також за співучасть у вчиненні такого правопорушення.

На наш погляд, в адміністративно-деліктне законодавство недоцільно переносити адекватне тлумачення поняття замаху, яке існує в кримінальному законодавстві. Специфіка настання адміністративної відповідальності полягає в тому, що заходи її впливу застосовуються за уже вчинені певні протиправні дії. І лише в деяких випадках вони можуть застосовуватися до винних осіб на стадії замаху (як-от за дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП)).

Визначення поняття і ролі співучасників вчинення певного адміністративного правопорушення з урахуванням певної специфіки можна також запозичити з кримінального законодавства. Необхідність такого визначення в адміністративно-деліктному законодавстві в окремих випадках існує (наприклад: за ст. 173-4 – булінг, ч. 2 ст. 179 КУпАП – розпивання алкогольних напоїв на виробництві тощо).

Доцільним є і вилучення з КУпАП так званих «мертвих» положень (як-от щодо неможливості застосування позбавлення права полювання до осіб, для яких «полювання є основним джерелом існування» (ч. 4 ст. 30 КУпАП); з'ясування необхідності існування адміністративної відповідальності за окремі проступки (за незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів (ст. 161 КУпАП)); установлення адміністративної відповідальності за окремі протиправні діяння (за самогоноваріння з метою збуту) та ін.).

Досить важливою сьогодні є необхідність конкретизованої законодавчої регламентації особливостей застосування адміністративної відповідальності щодо окремих категорій правопорушників, зокрема таких, як депутати всіх рівнів, судді, прокурори та ін.

На наш погляд, доцільно внести певні зміни до ст. 21 КУпАП, передбачивши неможливість передання матеріалів справи про адміністративне правопорушення на розгляд громадської організації або трудового колективу у випадках учинення адміністративних правопорушень, що становлять значну суспільну небезпеку (так званих «грубих» порушень). Сьогодні, на жаль, на розгляд громадськості можна направляти матеріали навіть про повторне керування транспортними засобами особами в стані алкогольного або наркотичного сп'яніння (ч. 2 ст. 130 КУпАП), про розпивання алкогольних напоїв у заборонених законом місцях або появу в громадських місцях у п'яному вигляді особами, які вже двічі протягом року піддавались адміністративному стягненню за такі дії (ч. 3 ст. 178 КУпАП) та ін.

З огляду на це, варто було б розглянути питання поділу адміністративних правопорушень на менш суспільно небезпечні (так звані «малозначні», «дрібні») та більш суспільно небезпечні (так звані «грубі»).

Навіть чинний КУпАП сьогодні потрібно було б дещо відредагувати («почистити») на предмет неточностей окремих виразів (як-от уживання термінів «адміністративне корупційне правопорушення» (ст. ст. 257, 285 КУпАП), «дрібна спекуляція» (ст. 262 КУпАП) та ін.



Потребують унесення відповідних змін і доповнень ст. ст. 24 та 25 КУпАП. Так, у статті 24 КУпАП слід було б указати на окремі нові додаткові адміністративні стягнення, як-от тимчасове обмеження того з батьків, із ким проживає дитина, у праві виїзду за межі України та обмеження у праві керування транспортним засобом (ч. 6 ст. 184 КУпАП). До статті 25 КУпАП також необхідно внести окремі зміни щодо того, що за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткові адміністративні стягнення (сьогодні, наприклад, порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6) передбачає накладення штрафу, а також конфіскацію та позбавлення права обіймати певні посади або провадити певну діяльність, які застосовуються одночасно). Застосування основного та двох додаткових стягнень передбачає і правопорушення за ч. 5 ст. 184 КУпАП. Отже, в таких випадках на правопорушника накладається одночасно основне і два додаткових адміністративних стягнення.

У зв'язку із започаткуванням у кримінальному законодавстві інституту кримінальних проступків заслуговує додаткового дослідження питання повернення у вітчизняному карному законодавстві до функціонування інституту злочинів з адміністративною преюдицією, який, на наш погляд, міг би вдало поєднувати послідовність різнопланового карального впливу.

Висновки. Це тільки певна частка питань подальшого вдосконалення інституту адміністративної відповідальності і вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, яке регламентує її застосування. Не менш важливим сьогодні є і інші напрями подальшого вдосконалення цього законодавства з метою ухвалення в найближчі часи кардинально оновленого Кодексу України про адміністративні проступки.

Євроінтеграційний курс України, поглиблення демократизації нашого суспільства, утвердження пріоритетності прав та свобод людини у відносинах із суб'єктами державно-владних повноважень вимагають подальшого реформування вітчизняної правової системи, запровадження надійних гарантій дотримання прав і свобод громадян, удосконалення механізмів адміністративно-примусового впливу на поведінку різних суб'єктів права з метою забезпечення належного правопорядку в державі.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток № 51. Ст. 1122.
2. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2014. 645 с.
3. Гладун З.С. Адміністративне право України: академічний курс. Київ : Карт-бланш, 2004. 579 с.
4. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права: навч. посіб. Київ : Юр. літ., 1991. 324 с.
5. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение: монографія. Киев : Юр. лит., 1979. 278 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. пос. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 255 с.
7. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ : Інститут держави і права, 2001. 219 с.

