

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.208>

О. О. Герасименко

аспірант кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету
orcid.org/0000-0002-2504-0637

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ПІДСТАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

У вітчизняній теорії адміністративного права нині не сформовано єдиного бачення підстав адміністративної відповідальності. Сучасні наукові погляди на їх природу, типологію, структуру, зміст і співвідношення істотно (у низці випадків – кардинально) різняться. Свого часу настільки широкий плюралізм наукових думок слугував позитивним чинником, який дав поштовх активній науковій дискусії та істотно розширив межі уявлення про підстави адміністративної відповідальності, а також їх роль у застосуванні адміністративно-деліктних норм. Однак з плином часу ситуація стала вимагати переоцінки. Головне завдання наукових дискусій, що полягає у побудові узгодженої, загально визнаної концепції, покликаної служити основою для подальших наукових розвідок, досягнуте не було. За відсутності єдиного теоретичного базису авторські погляди на сутність підстав адміністративної відповідальності замість поступового наближення дедалі більше віддаляються один від одного, збільшуючи кількість принципових різничань та породжуючи плутанину в термінології. Окреслені тенденції вступають у протиріччя з об'єктивними запитами науки й практики на максимальну чіткість та узгодженість понятійно-категоріального апарату. У зв'язку з викладеним постає необхідність узагальнення відповідних теоретичних напрацювань та вироблення на цій основі єдиного, узгодженого підходу до розуміння підстав адміністративної відповідальності. На основі аналізу провідних доктринальних концепцій запропоновано авторську класифікацію підстав адміністративної відповідальності. Розкрито сутність фактичної, нормативно-правової та юрисдикційної підстав відповідальності за адміністративні правопорушення.

Ключові слова: підстави адміністративної відповідальності, адміністративне правопорушення, адміністративно-деліктні відносини, адміністративний примус, адміністративне стягнення.

Gerasyenko O. O. THEORETICAL FUNDAMENTALS OF DETERMINING THE GROUNDS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

The domestic theory of administrative law does not currently form a single vision of the grounds for administrative responsibility. Modern scientific views on their nature, typology, structure, content and relationship differ significantly (in some cases – dramatically). At one time, such a wide pluralism of scientific opinions served as a positive factor, which gave impetus to active scientific discussion and significantly expanded the boundaries of the idea of the grounds of administrative responsibility and their role in the application of administrative tort rules. However, over time, the situation began to require reassessment. The main task of scientific discussions – the construction of a coherent, generally accepted concept designed to serve as a basis for further scientific research – has not been achieved. In the absence of a single theoretical basis, the views on the essence of the grounds of administrative responsibility instead of gradually approaching are distancing themselves, increasing the number of fundamental differences and creating confusion in terminology. The outlined tendencies contradict the objective demands of science and practice for maximum clarity and coherence of the conceptual and categorical apparatus. In the light of the above, there is a need to generalize the relevant theoretical studies and develop on this basis a single, coherent approach to understanding the grounds of administrative responsibility. Based on the analysis of leading doctrinal concepts, the author's classification of the grounds of administrative responsibility is proposed. The essence of the factual, normative-legal and jurisdictional grounds of responsibility for administrative offenses is revealed.

Key words: grounds of administrative responsibility, administrative offense, administrative-tort relations, administrative coercion, administrative penalty.

Всебічний розгляд проблематики адміністративної відповідальності проводився без визначення її підстав як головного чинника об'єктивізації адміністративної відповідальності та необхідної умови прикладного застосування адміністративних санкцій. Як цілком слушно зазначає А.В. Гуржій, «будучи відправною точкою правозастосовного процесу, підстави відповідальності відіграють провідну роль в об'єктивізації адміністративно-де-

ліктних відносин. Їх наявність активує адміністративно-деліктну норму, приводить у дію механізм її застосування. Одночасно вони виступають критерієм кваліфікації адміністративних деліктів (відсутність підстав адміністративної відповідальності свідчить про відсутність у діянні ознак адміністративного проступку) та засобом їх відмежування від інших правопорушень: кримінальних, цивільних, дисциплінарних тощо» [1, с. 181].

Варто зазначити, що, незважаючи на безумовну важливість підстав адміністративної відповідальності, у вітчизняному адміністративному законодавстві їх сутність практично не розкрита. Відповідний термін згадується у ч. 1 ст. 7 КУпАП таким чином: «ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом», а також у ч. 1 ст. 8 КУпАП, згідно з якою «особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає відповідальності на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення» [2]. Однак наведені законодавчі положення є малоінформативними. На їх основі неможливо вибудувати цілісне уявлення про природу, зміст, характер і види підстав адміністративної відповідальності [3].

Фактично у ст. ст. 7 та 8 КУпАП знайшли відображення лише окремі характеристики підстав адміністративної відповідальності. Зокрема, зі змісту ч. 1 ст. 7 випливає множинність таких підстав, а також їх обов'язковість для застосування адміністративних санкцій стосовно конкретної особи. Частина 1 ст. 8 КУпАП містить тезу про те, що однією з підстав адміністративної відповідальності є закон, чинний на момент правопорушення. Таким чином, законодавчий опис підстав адміністративної відповідальності характеризується фрагментарністю і неповнотою.

Варто додати, що деякі вчені намагаються розкрити сутність підстав адміністративної відповідальності, виходячи з контексту інших положень КУпАП, але, на наш погляд, подібні спроби не виглядають обґрунтованими. Так, наприклад, І.П. Сторожук стверджує, що у ст. 9 КУпАП «надано визначення адміністративного правопорушення (проступку) та зазначено, що саме воно є підставою для адміністративної відповідальності» [4, с. 65]. Між тим навіть поверхневий аналіз ст. 9 КУпАП свідчить про те, що в ній ідеться не стільки про підстави адміністративної відповідальності, скільки про підстави для визнання певного протиправного діяння адміністративним правопорушенням.

На тлі законодавчої невизначеності неабиякої гостроти набуває питання побудови доктринальної концепції підстав адміністративної відповідальності, здатної заповнити прогалини законодавства та придатної для застосування на практиці. Багато років поспіль це питання привертає увагу галузевих фахівців, які намагаються з'ясувати природу та зміст підстав адміністративної відповідальності, визначити їх типологію, систематизувати їх ознаки, сформулювати дефініцію відповідного поняття [5]. Попри всі зусилля в цьому напрямі, представники галузевої науки досі не виробили єдиного, узгодженого підходу до розуміння підстав адміністративної відповідальності. Більш того, в сучас-

ній науковій літературі можна зустріти цілу низку різних концепцій, у рамках яких обстоюють принципово відмінні погляди на підстави адміністративної відповідальності, зокрема на їх кількість, сутність, роль у правозастосуванні.

Так, наприклад, В.П. Кононець єдиною підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності визнає фактичне вчинення адміністративного проступку [6, с. 493]. Аналогічну точку зору висловлюють І.П. Сторожук, Л.О. Золотухіна, Ю.О. Левенець [2, с. 65; 7, с. 160; 8, с. 60]. Як правило, в основу цього підходу покладається той беззаперечний факт, що відповідальність за адміністративне правопорушення *a priori* неможлива без самого правопорушення, котре слугує фактичною підставою для притягнення порушника до відповідальності та вжиття щодо нього примусових заходів впливу (передусім, адміністративних стягнень). З цим фактом важко не погодитись. Дійсно, без адміністративного правопорушення немає і не може бути адміністративної відповідальності, позаяк остання – ніщо інше, ніж реакція держави на порушення встановлених або санкціонованих нею правил поведінки. У цьому ракурсі адміністративне правопорушення слід розглядати як обов'язкову підставу адміністративної відповідальності, без якої адміністративна відповідальність неможлива та позбавлена сенсу.

Власне, дискусійність тверджень зазначених авторів полягає не в цьому, а в тому, що вони вважають фактичне правопорушення єдиною підставою адміністративної відповідальності. Зауважимо, що такий підхід дисонує не тільки з положеннями чинного адміністративно-деліктного законодавства (ст. ст. 7 та 8 КУпАП), але й з об'єктивними реаліями юрисдикційної практики. На практиці учинення адміністративного проступку далеко не завжди завершується вжиттям щодо особи, котра його вчинила, заходів адміністративного впливу. Інколи така ситуація обумовлена наявністю додаткових обставин правопорушення (крайня необхідність, необхідна оборона, малозначність діяння), інколи – відсутністю чи недоліками процесуальних механізмів реалізації норм матеріального адміністративно-деліктного права, а інколи – порушеннями встановленої процедури розгляду адміністративних справ (зокрема, порушеннями під час складання постанови про накладення адміністративного стягнення). Крім того, велика кількість фактичних правопорушень залишається невиявленою, часто не вдається знайти суб'єкта їх учинення, що унеможливує вжиття заходів адміністративного впливу та адміністративну відповідальність як таку. Таким чином, для настання адміністративної відповідальності, окрім констатації фактичного правопорушення, потрібні інші підстави. На жаль, ця обставина зазначеними правниками не враховується.

Втім, більшість вітчизняних правників схиляється до того, що реальне вжиття заходів адміністративної відповідальності відбувається за наявності одразу декількох (двох, трьох або чотирьох) різних підстав.

Зокрема, дві підстави адміністративної відповідальності виділяють М.Ю. Бездольний, Н.В. Гришина, З.С. Гладун, О.В. Поштаренко, Є.М. Щербина та деякі інші вчені. При цьому стосовно питання про сутність таких підстав їх думки істотно різняться.

Так, наприклад, О.В. Поштаренко висловлює точку зору, згідно з якою підставами адміністративної відповідальності слугують положення законодавства про адміністративну відповідальність (юридична (нормативна) підстава), факт скоєння адміністративного правопорушення (фактична підстава) [9, с. 178]. Зі свого боку Н.В. Гришина, яка також розрізняє нормативну й фактичну підстави адміністративної відповідальності, вбачає в останній не фактичне правопорушення, а його юридичний склад [10]. Аналогічної позиції дотримується М.Ю. Бездольний, на думку якого фактичною підставою адміністративної відповідальності служить конкретний склад адміністративного проступку [11, с. 90].

Деяко відмінний погляд на співвідношення фактичної і юридичної підстав адміністративної відповідальності демонструє Є.М. Щербина. Розглядаючи як фактичну підставу адміністративної відповідальності скоєне правопорушення, юридичною підставою Є.М. Щербина пропонує вважати юридичний склад відповідного адміністративного проступку [12, с. 102]. З.С. Гладун поряд із фактичною підставою адміністративної відповідальності (під нею автор розуміє склад адміністративного правопорушення, передбаченого КУпАП) виділяє процесуальну підставу, а саме наявність процесуального акта про притягнення порушника до адміністративної відповідальності [13, с. 123]. Нарешті, А.А. Іванищук розрізняє фактичні та правові підстави адміністративної відповідальності. При цьому названий учений виходить з ідеї про множинність фактичних підстав (стверджується, що такими є насамперед ознаки адміністративного проступку), а також досить своєрідно трактує ідею правових підстав, вбачаючи в них «конкретні юридичні факти, тобто наявність у діях фізичних осіб складу адміністративного проступку» [14, с. 159–160].

Трьохелементну класифікацію підстав адміністративної відповідальності вибудовують В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць та багато інших вітчизняних науковців. Мусимо констатувати, що, незважаючи на наявність багатьох «точок дотику», відповідні авторські концепції також характеризуються певними розбіжностями. Більшість прибічників цього підходу

виходить із того, що об'єктивізація адміністративної відповідальності можлива за наявності фактичної, нормативної (юридичної) і процесуальної підстав. Власне, визнанням цих трьох елементів класифікації єдність наукових позицій вичерпується. Щодо розуміння їх змісту, то тут, навпаки, наявний широкий плюралізм думок.

Зокрема, Т.О. Коломоєць, Н.О. Цюприк, І.Л. Бородін та В.А. Бортник висловлюють думку про те, що «фактичною підставою адміністративної відповідальності, що дає змогу притягнути особу до неї, є вчинення адміністративного правопорушення (проступку). Нормативна підстава – це система норм, що закріплюють склади адміністративних проступків, систему адміністративних стягнень; коло суб'єктів, наділених правом застосовувати адміністративні стягнення і процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. Процесуальною підставою адміністративної відповідальності є акт компетентного органу про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу» [15, с. 448–449; 16, с. 218–219; 17, с. 135, 136; 18, с. 30]. Загалом підтримуючи цей підхід, В.І. Баштанник та І.Д. Шумляєва демонструють деяко відмінне бачення процесуальної підстави адміністративної відповідальності. Під останньою ними пропонується розуміти «наявність нормативних актів щодо застосування санкції до конкретних суб'єктів» [19, с. 83].

Подібну класифікацію підстав адміністративної відповідальності обґрунтовує В.К. Колпаков, на думку якого для настання адміністративної відповідальності потрібна обов'язкова наявність нормативних, фактичних і документальних підстав. Однак, попри структурну подібність наведеної класифікації, окремі її елементи розглядаються деяко під іншим кутом. Зокрема, до фактичних підстав адміністративної відповідальності В.К. Колпаков відносить не тільки фактичне вчинення адміністративного проступку, але й інші юридичні факти, зокрема факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних, вжиття заходів відповідальності. Щодо документальних підстав, то під ними автор запропонував розуміти будь-які процесуальні документи, прийняті у рамках порушення та розгляду справи, такі як протокол про адміністративне правопорушення, постанова по справі про адміністративне правопорушення, інші акти, довідки, звернення, облікові документи [20, с. 76–77]. Аналогічного погляду на сутність підстав адміністративної відповідальності дотримуються В.І. Дьордяй, Н.В. Ігнатко, М.М. Гецько [21, с. 10].

На думку А.Ю. Пеховського, фактичною підставою адміністративної відповідальності є наяв-

ність ознак правопорушення у скоєному; юридичною – наявність у діях особи юридичного складу правопорушення; процесуальною – наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [22, с. 135]. Щоправда, у своєму науковому доробку цей автор демонструє інший підхід до розуміння підстав адміністративної відповідальності, котрий є цілком «співзвучним» з ідеями Т.О. Коломосьць та Н.О. Цюприк [19, с. 136]. Зі свого боку В.А. Крижановська поряд із фактичною підставою (юридичний факт протиправного діяння) та процесуальною підставою (акт застосування права, що покладає відповідальність на порушника) виділяє матеріальну підставу адміністративної відповідальності, а саме санкції правових норм, що закріплюють заходи державного примусу у вигляді позбавлень [23, с. 38].

Нарешті, чотири підстави адміністративної відповідальності виокремлюють А.В. Гуржій та О.В. Поштаренко. При цьому тут підходи до розуміння природи та сутності таких підстав концептуально різняться. Так, А.В. Гуржій вважає, що адміністративна відповідальність настає за наявності таких підстав, як нормативно-правова, котра охоплює весь масив юридичних норм, необхідних для кваліфікації протиправного посягання як адміністративного проступку, процесуального розгляду відповідної справи та прийняття у ній вмотивованого рішення; фактична, що передбачає факт вчинення протиправного діяння, яке посягає на суспільні відносини, охоронювані санкціями адміністративно-деліктних норм; юридична, яка передбачає наявність у фактичному посяганні ознак складу адміністративного проступку; процесуальна, що передбачає прийняте компетентним органом (посадовою особою) рішення (постанову) про накладення адміністративного стягнення на порушника [24, с. 57; 25, с. 182].

Натомість О.В. Поштаренко вважає, що підставами адміністративної відповідальності слугують наявність правової норми (правових норм), яка містить опис юридичного складу правопорушення (нормативна підстава); юридичний факт вчинення протиправного діяння (фактична підстава); відсутність обставин, що звільняють від відповідальності або виключають її настання; правозастосовний (процесуальний) акт, у якому міститься рішення компетентного органу стосовно конкретної справи та яким устанавлюється юридична відповідальність, визначаються її вид і міра (процесуальна підстава) [26, с. 177–179].

Зі свого боку на основі критичного осмислення провідних доктринальних концепцій пропонуємо виділити такі підстави адміністративної відповідальності, як фактична (фактичне протиправне посягання), нормативно-правова (сукупність правових норм, які врегульовують матеріальні

та процесуальні аспекти адміністративної відповідальності), юрисдикційна (офіційне рішення у відповідній адміністративній справі).

Література

1. Гуржій А.В. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення небезпечних, великогабаритних і великогабаритних вантажів. *Наука і правоохорона*. 2012. № 1. С. 181–188.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
3. Гуржій Т.О. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку. *Вісник прокуратури*. 2008. № 3. С. 103–116.
4. Сторожук І.П. Інформаційне правопорушення як підстава адміністративної відповідальності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 3. С. 65–69.
5. Гуржій Т.О. Нормативна регламентація адміністративної відповідальності водіїв за порушення Правил дорожнього руху. *Вісник прокуратури*. 2007. № 7. С. 109–112.
6. Кононець В.П. Порівняльно-правова характеристика адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 3. С. 492–496.
7. Золотухіна Л.О. Застосування заходів адміністративної відповідальності як гарантія захисту публічного інтересу. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2019. № 3. С. 159–166.
8. Левенець Ю.О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62.
9. Поштаренко О.В. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 3. С. 174–179.
10. Гришина Н.В. Адміністративна і кримінальна відповідальність: порівняльна характеристика. *Часопис з юридичних наук*. 2014. URL: <https://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1663>.
11. Бездольний М.Ю. Порівняльно-правовий аналіз співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 87–93.
12. Щербина Є.М. Поняття та ознаки громадського благоустрою як об'єкта адміністративного правопорушення. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 102–106.
13. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.
14. Адміністративне право України. Т. 1: Загальне адміністративне право / В.В. Галушко, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунів, І.М. Ямкова. Херсон: Грінв Д.С., 2015. 272 с.
15. Цюприк Н.О. Принципи та підстави притягнення до адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 448–452.
16. Цюприк Н.О. Принципи та підстави притягнення до адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Митна справа*. 2014. № 3 (2). С. 217–221.
17. Коломосьць Т.О., Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративне право України. Київ: Істина, 2008. 457 с.
18. Бородін І.Л., Бортник В.А. Адміністративна відповідальність. Київ: ДП «Персонал», 2011. 136 с.

19. Баштанник В.І., Шумляєва І.Д. Адміністративне право. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.
20. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 256 с.
21. Дьордяй В.І., Ігнатко Н.В., Гецько М.М. Адміністративно-деліктне право. Ужгород : Ужгородський національний університет, 2019. 85 с.
22. 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. Т. 2. С. 145–150.
23. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. 258 с.
24. Гуржій А.В. Адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.
25. Гуржій А.В. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення небезпечних, великовагових і великогабаритних вантажів. *Наука і правоохорона*. 2012. № 1. С. 181–188.
26. Поштаренко О.В. Підстави настання адміністративної відповідальності осіб, що вчинили насильство щодо фізичної особи. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 7. С. 175–181.