

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.75>

ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Лотоцький М.М.,

*аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права*

Державного торговельно-економічного університету

Лотоцький М.М. Підстави адміністративної відповідальності.

Стаття спрямована на формування доктринального підходу до розуміння підстав адміністративної відповідальності. Висвітлено роль підстав адміністративної відповідальності у забезпеченні ефективного функціонування адміністративно-деліктного права, надійного адміністративно-правового захисту публічних правовідносин та практичного застосування адміністративних стягнень. Констатовано відсутність законодавчого визначення підстав адміністративної відповідальності, а також відсутність узгодженого підходу до їх розуміння у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині.

Обґрунтовано необхідність формування єдиного концепту підстав адміністративної відповідальності, заснованого на здобутках вітчизняної юриспруденції та об'єктивних погребях юрисдикційної практики. Підкреслено особливу важливість здійснення такого кроку в контексті реформування адміністративно-деліктного законодавства та переосмислення традиційних категорій адміністративно-деліктного права.

Систематизовано найбільш поширені в сучасній правовій науці класифікації підстав адміністративної відповідальності. Здійснено їх порівняльний аналіз. Виявлено принципові розбіжності різних наукових поглядів на їх природу, сутність, зміст і перелік.

Сформульовано авторську концепцію підстав адміністративної відповідальності, у рамках якої пропонується розрізнити такі підстави: нормативна підстава – сукупність матеріальних і процесуальних норм адміністративно-деліктного права, покладених в основу кваліфікації адміністративного правопорушення, провадження по відповідній адміністративній справі, накладення та виконання адміністративних стягнень або інших заходів адміністративного впливу щодо особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення, тощо; фактична підстава – вчинення конкретного адміністративного правопорушення (проступку), як факту об'єктивної дійсності, котрий обумовлює появу реальних адміністративно-деліктних відносин; юрисдикційна підстава – винесення щодо особи, яка вчинила фактичне правопорушення, постанови про накладення адміністративного стягнення або застосування іншого заходу адміністративного впливу.

Ключові слова: Адміністративне правопорушення, адміністративний проступок, адміністративна відповідальність, підстави адміністративної відповідальності, адміністративно-деліктне право, адміністративна юрисдикція, адміністративно-деліктне провадження.

Lototskyi M. Grounds of Administrative Liability.

The article is aimed at forming a doctrinal approach to understanding the grounds of administrative liability. It highlights the role of grounds of administrative liability in ensuring the effective functioning of administrative-offense law, reliable administrative-legal protection of public legal relations, and practical application of administrative penalties. The absence of legislative definition of the grounds of administrative liability is noted, as well as the lack of a coherent approach to their understanding in domestic administrative-legal doctrine.

The necessity of forming a unified concept of grounds of administrative liability is substantiated, based on the achievements of domestic jurisprudence and the objective gaps in jurisdictional practice. The particular importance of taking such a step in the context of reforming administrative-offense legislation and reconsidering traditional categories of administrative-offense law is emphasized.

The most common classifications of grounds of administrative liability in modern legal science are systematized. A comparative analysis of these grounds is conducted, revealing fundamental differences in various scientific views regarding their nature, essence, content, and list.

An authorial concept of grounds of administrative liability is formulated, within which it is proposed to differentiate such grounds: normative grounds – a set of material and procedural norms of administrative-offense law underlying the qualification of an administrative offense, conducting proceedings in the relevant administrative case, imposition and execution of administrative penalties, or other measures of administrative influence on the person guilty of committing an administrative offense, and so on; factual grounds – the commission of a specific administrative offense (misdemeanor) as a fact of objective reality, which determines the emergence of real administrative-offense relations; jurisdictional grounds – the issuance, concerning the person who committed the factual violation, of a decision on imposing administrative penalties or applying other measures of administrative influence.

Key words: Administrative offense, administrative misdemeanor, administrative liability, grounds of administrative liability, administrative-delict law, administrative jurisdiction, administrative-delict proceedings.

Постановка проблеми. Всебічне уявлення про адміністративну відповідальність, як інститут адміністративного права, метод публічного адміністрування, основний засіб протидії деліктності та юридичні наслідки вчинення конкретних правопорушень, неможливе без чіткого визначення її підстав, тобто – чинників, які безпосередньо обумовлюють її застосування. Підстави адміністративної відповідальності відіграють ключову роль в її об'єктивізації. Вони слугують “тригером” фактичного застосування адміністративно-деліктних норм, адміністративно-деліктного провадження та широкого комплексу юрисдикційних дій, спрямованих на нейтралізацію негативного впливу адміністративних правопорушень. І навпаки, їх відсутність унеможлиблює правомірне притягнення особи до адміністративної відповідальності навіть у тих випадках, коли факт вчинення нею протиправного діяння є очевидним і безсумнівним. За відсутності належних підстав адміністративна відповідальність мислиться виключно як абстрактне явище, певний алгоритм реагування держави на можливі прояви суспільно-небезпечної поведінки.

Питання підстав адміністративної відповідальності має велике практичне значення. Саме підстави адміністративної відповідальності є первинним критерієм її правомірності, і саме вони визначають її обґрунтованість в кожному конкретному випадку. Як дуже влучно зауважує А.В. Гуржій: “важливість визначення підстав адміністративної відповідальності, обумовлена нагальними потребами правозастосовної практики, ефективність якої напряду залежить від того, наскільки правильно і доцільно застосовується кожна адміністративно-деліктна норма [1, с. 181, 182]”.

Стан опрацювання проблематики. Варто зазначити, що, попри всю важливість підстав адміністративної відповідальності, їх сутність у законодавстві вичерпно не розкрита [2]. Хоча у ст. 7 КУпАП наголошується, що: “ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах, встановлених законом [2]”, наразі жоден закон України не конкретизує поняття адміністративної відповідальності та її підстав [3, с. 52]. Це вкрай негативно відбивається на практиці кваліфікації правопорушень, розгляду відповідних адміністративних справ, складання процесуальних документів, здійснення процесуальних дій, прийняття тавиконання процесуальних рішень [5; 6; 7, с. 80].

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу та узагальнення провідних доктринальних положень, запропонувати концептуальний підхід до розуміння підстав адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. В умовах законодавчої невизначеності підстав відповідальності за адміністративні правопорушення, заповнити наявний “понятійний вакуум” намагається адміністративно-правова доктрина. Протягом останніх десятиліть в галузевій науці триває активна дискусія, у раках якої обґрунтовуються різні погляди на їх сутність, пропонуються авторські визначення відповідних понять [8]. Тим не менше, як свідчить аналіз сучасної наукової літератури, вітчизняні дослідники досі не досягли єдності в розумінні природи, змісту й переліку підстав адміністративної відповідальності.

Варто зазначити, що розбіжність наукових поглядів на підстави адміністративної відповідальності наочно проявляється не стільки в авторських визначеннях їх загального поняття, скільки при спробах різних науковців визначити їх перелік.

Зокрема, доволі численна група вчених (В.Б. Авер'янов, Н.Г. Габлей, І.П. Голосніченко, Г.Г. Забарний, В.К. Шкарупа, С.В. Ворушило, С.І. Москаленко, А.Б. Червякова та інші) єдиною підставою притягнення особи до адміністративної відповідальності вважають учинення нею адміні-

стративного правопорушення (проступку) [9, с. 431; 10, с. 69, 70; 11, с. 99; 12, с. 147; 13, с. 160; 14, с. 60; 15, с. 7].

Інша група галузевих дослідників (М.Ю. Бездольний, Н.В. Гришина, З.С. Гладун, А.А. Іванишук, О.В. Поштаренко, Н.В. Добрянська та ін.) обґрунтовують існування двох обов'язкових підстав адміністративної відповідальності [16; с. 97, 108; 17, с. 178; 18; 19, с. 90; 20, с. 102; 21, с. 159-160]. Причому більшість з них інтерпретують ці підстави по різному.

Так, наприклад, С.Т. Гончарук і О.В. Поштаренко розрізняють юридичну (нормативну) підставу адміністративної відповідальності (положення законодавства про адміністративну відповідальність) та її фактичну підставу (факт скоєння адміністративного правопорушення) [16, с. 97; 17, с. 178].

Велика розбіжність наукових підходів спостерігається серед прибічників трьохелементної класифікації підстав адміністративної відповідальності. Хоча багато з них іменують такі підстави майже однаково, у відповідні поняття ними вкладається далеко неоднаковий зміст. У систематизованому вигляді ці підходи можна викласти наступним чином:

– підставами адміністративної відповідальності є фактична, юридична і процесуальна, де фактична підстава – це вчинення адміністративного проступку, юридична – наявність в діях чи бездіяльності особи всіх ознак складу адміністративного проступку, процесуальна – наявність процесуальних актів або норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності (С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін, В.І. Баштанник, І.Д. Шумляєва, Н.О. Цюприк, А.Ю. Пеховський, І.Л. Бородін, В.А. Бортник, О. Поштаренко) [22, с. 83; 23, с. 83; 24, с. 218-219; 25, с. 135; 26, с. 30];

– підставами адміністративної відповідальності є фактична, юридична і процесуальна, де фактичні підстави – це всі юридичні факти, пов'язані з проступком, зокрема, і факт вчинення проступку, і факт виконання заходів відповідальності, і факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо; юридичні (нормативні) підстави – норми за якими діяння визнається адміністративним проступком, визначаються заходи примусу, суб'єкти відповідальності і юрисдикції, правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо; процесуальні (документальні) підстави – наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, а також процесуальних документів, оформлених під час розгляду справи (П.В. Макушев, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир та М.В. Співак) [27; 28, с. 449];

– підставами адміністративної відповідальності є фактична, нормативна і процесуальна, де фактична підстава – це вчинене правопорушення (проступок); нормативна підстава – норма, яка закріплює склад адміністративного проступку; процесуальна підстава – правозастосовчий, юрисдикційний акт про накладення адміністративного стягнення чи застосування інших заходів адміністративного впливу (В.К. Колпаков, О.О. Кукшинова, В.Г. Біла, В.І. Дьордай, Н.В. Ігнатко, М.М. Гецко, С.С. Засунько, О.М. Плаз, В.В. Волосовський, Н.С. Васильєва, А.Ю. Пеховський, І.Ф. Коваль, Л.П. Амелічева, О.Г. Ткаченко) [29, с. 41–43; 30, с. 136; 31, с. 292, 293; 32, с. 10; 33, с. 64; 34, с. 449];

– підставами адміністративної відповідальності є фактична, об'єктивна і процесуальна, де фактична підстава – це вчинення адміністративного проступку, об'єктивна – наявність матеріальної норми, яка забороняє здійснення протиправного діяння та встановлює міру адміністративного стягнення; процесуальна – постанова про накладення стягнення (М.В. Ковалів) [35, с. 152, 153];

– підставами адміністративної відповідальності є фактична, матеріальна і процесуальна, де фактична підстава – це юридичний факт протиправного діяння, матеріальна – це санкції правових норм, що закріплюють заходи державного примусу у вигляді позбавлень, процесуальна – це акт застосування права, що покладає відповідальність на порушника (В.А. Крижановська) [36, с. 38].

Чотири підстави адміністративної відповідальності виділяють Т.О. Гуржій, А.В. Гуржій та О. Поштаренко. Так, на думку О. Поштаренко, обов'язковими підставами притягнення особи до адміністративної відповідальності є: – існування матеріальної правової норми або норм, яка містить опис юридичного складу правопорушення (нормативна підстава); – юридичний факт учинення особою адміністративного правопорушення (фактична підстава); – відсутність обставин, які звільняють від відповідальності або виключають її настання; – постанова по справі про адміністративне правопорушення (процесуальна підстава) [37, с. 177–179]. Натомість, Т.О. Гуржій та А.В. Гуржій обґрунтовують існування таких підстав адміністративної відповідальності: “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, тобто 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, тобто прийнятого компетентним органом (посадовою особою) рішення (постанови) про накладення адміністративного стягнення на порушника [1, с. 182; 38; 39; 40, с. 77].

Як неважко помітити, наведені вище підходи до визначення підстав адміністративної відповідальності відображають доволі широкий спектр уявлень про їх сутність, перелік і зміст. Втім, хоча, плюралізм наукових думок завжди позитивно впливає на розвиток галузевої теорії, інтереси практики вимагають однозначності та однастайності в розумінні базових категорій і понять, покладених в основу функціонування інституту адміністративної відповідальності. Безумовно, саме до таких категорій належить поняття підстав адміністративної відповідальності, як відправної точки правозастосовного процесу та провідного чинника об'єктивізації адміністративно-деліктних відносин [1, с. 181].

Висновок. У цілому аналіз, узагальнення та критичне осмислення сучасних наукових концепцій дозволяють виділити такі підстави адміністративної відповідальності:

нормативна підстава – сукупність матеріальних і процесуальних норм адміністративно-деліктного права, покладених в основу кваліфікації адміністративного правопорушення, провадження по відповідній адміністративній справі, накладення та виконання адміністративних стягнень або інших заходів адміністративного впливу щодо особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення, тощо;

фактична підстава – вчинення конкретного адміністративного правопорушення (проступку), як факту об'єктивної дійсності, котрий “активує” адміністративно-деліктну норму та обумовлює появу реальних адміністративно-деліктних відносин;

юрисдикційна підстава – винесення щодо особи, яка вчинила фактичне правопорушення, постанови про накладення адміністративного стягнення або застосування іншого заходу адміністративного впливу. Юрисдикційна підстава формалізує результати кваліфікації правопорушення, верифікує фактичну підставу та підтверджує її відповідність нормативній підставі адміністративної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гуржій А.В. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення небезпечних, великовагогових і великогабаритних вантажів. *Наука і правоохорона*. 2012. № 1. С. 181–188.
2. Гуржій Т.О. Логіко-методологічні засади визначення поняття адміністративно-правової кваліфікації. *Вісник Української Академії державного управління при Президентіві України*. 2002. № 4. С. 218–223.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Гуржій Т.О., Мушенко В.В., Гуржій А.В., Ситніченко О.М. Адміністративна відповідальність у системі забезпечення державою захисту права інтелектуальної власності особи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 49–54.
5. Гуржій Т.О. Відповідальність за адміністративні проступки. *Вісник прокуратури*. 2014. Вип. 3. С. 109–112.
6. Gurzhii, T., Zadorozhnyi, Y., Berlach, A. Legal regulation of tax relations: questions of theory and practice. *Journal of Law and Political Sciences*. 2022. № 2 (33). P. 140–156.
7. Гуржій Т.О., Гуржій А.В. Удосконалення законодавства про відповідальність за адміністративні проступки. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. № 5. С. 78–87.
8. Гуржій Т.О. До питання про суб'єкта адміністративного делікту. *Вісник прокуратури*. 2007. Вип. 10. С. 103–116.
9. *Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том 1. Загальна частина* / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.

10. Габлей Н.Г. Окремі аспекти притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 69–74.
11. Ворушило С.В. Шляхи оптимізації адміністративної відповідальності за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря. *Вісник Запорізького юридичного інституту ДДУВС*. 2009. № 4. С. 97–106.
12. Москаленко С.І. Підстави адміністративної відповідальності у сфері екологічної безпеки. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2009. № 3. С. 147–149.
13. Золотухіна Л.О. Застосування заходів адміністративної відповідальності як гарантія захисту публічного інтересу. *Держава та регіони. Серія: "Право"*. 2019. № 3. С. 159–166.
14. Левенець Ю.О. Поняття адміністративної відповідальності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2012. Вип. 3. С. 54–62.
15. Червякова А.Б. Предмет адміністративного проступку. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. / редкол.: Ю.П. Битяк (голова) та ін. Харків: Право, 2020. С. 7–9.
16. Гончарук С.Т. *Адміністративне право України*. К.: НАВС, 2000. 240 с.
17. Поштаренко О.В. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 3. С. 174–179.
18. Гришина Н.В. Адміністративна і кримінальна відповідальність: порівняльна характеристика. *Часопис з юридичних наук*. 2014. URL: <https://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1663>.
19. Бездольний М.Ю. Порівняльно-правовий аналіз співвідношення адміністративної та кримінальної відповідальності. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 10. С. 87–93.
20. Щербина Є.М. Поняття та ознаки громадського благоустрою як об'єкта адміністративного правопорушення. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 102–106.
21. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
22. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. *Адміністративне право. Загальна частина*. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
23. Адміністративне право / В.І. Баштанник та І.Д. Шумляєва. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 200 с.
24. Цюприк Н.О. Принципи та підстави притягнення до адміністративної відповідальності працівників органів внутрішніх справ. *Митна справа*. 2014. № 3(2). С. 217–221.
25. Пеховський А.Ю. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення пасажирів та вантажів морським транспортом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Серія "Право". Вип. 37. Т. 2. С. 145–150.
26. Адміністративна відповідальність / І.Л. Бородін, В.А. Бортник. К.: ДП "Вид. дім "Персонал", 2011. 136 с.
27. Адміністративна відповідальність: мультимедійний навчальний посібник / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, М.В. Плугатир та ін. К.: НАВС, 2015. URL: https://arm.naiuu.kiev.ua/books/adm-vidpov/pages/rozdil_1.html (дата звернення: 02.12.2023).
28. Макушев П.В. Адміністративна відповідальність як правовий інститут // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 2. С. 447–452 URL : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08toguvp.pdf>.
29. Кукшинова О.О., Біла В.Г. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення на морському транспорті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: «Право». 2017. Вип. 44. Т. 2. С. 40–43.
30. 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. 134–138.
31. Колпаков В.К. *Адміністративне право України*. К.: Юрінком Інтер, 2000. 752 с.
32. Адміністративно-деліктне право / В.І. Дьордяй, Н.В. Ігнатко, М.М. Гецько. Ужгород: ДНЗ "Ужгородський національний університет", 2019. 85 с.
33. Засулько С.С., Плаз О.М., Волосовський В.В. Сутність та підстави адміністративної відповідальності посадових осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення. *Науковий віс-*

- ник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2015. Вип. 18(1). С. 59–62.*
34. Ткаченко О.Г. Загальна характеристика та особливості адміністративної відповідальності за передачу заборонених предметів в установи виконання покарань. *Форум права. 2009. № 4. С. 89–97.*
 35. Ковалів М.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 3. С. 151–158.*
 36. Крижановська В. 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.
 37. Поштаренко О. Підстави настання адміністративної відповідальності осіб, що вчинили насильство щодо фізичної особи. *Адміністративне право і процес. 2020. № 7. С. 175–181.*
 38. Гуржій Т.О. Адміністративна відповідальність за порушення правил дорожнього руху у світлі законодавчих новел. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції: Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів (Сімферополь-Ялта, 11-12 грудня 2008 року). Сімферополь: КЮІ ОДУВС, 2008. С. 39–40.*
 39. Гуржій Т.О. Система функцій адміністративно-процесуального права. *Вісник Запорізького національного університету. 2012. Т. 1. Вип. 2 . С. 124–129.*
 40. Гуржій Т.О., Боровик Ю. Підстави адміністративної відповідальності у сфері народної медицини. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2017. № 5. С. 75–84.*