

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики**

**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

з навчальної дисципліни «Сучасні доктрини адміністративного  
права та процесу» вибіркових компонент  
освітньої програми третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти

**081 Право 081 Law**

**за темою – Теорія адміністративно-деліктного права**

**Харків 2023 рік**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30.08.2023 року № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25.08.2023 року № 7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29.08.2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету №1, д.ю.н., професор Салманова О.Ю.,
2. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики факультету №6, д.ю.н., професор Бугайчук К.Л..

**Рецензенти:**

1. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.,
2. Заступник начальника відділення поліції №3 Харківського районного управління поліції №1 ГУНП в Харківській області, д.ю.н., с.н.с. Прокопенко О.Ю..

## План лекції

1. Основні положення теорії адміністративно-деліктного права.
2. Дослідження підстав та змісту адміністративної відповідальності.
3. Розробка проблем провадження в справах про адміністративні правопорушення.

## Рекомендована література:

### Основна

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
2. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : Дакор, 2016. 464 с.
3. Адміністративне право: навч. посіб. для здобувачів вищ. освіти / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Зуй та ін. ; за заг. ред. В. М. Гаращука. Харків: Право, 2017. 174 с.
4. Адміністративне право України (загальна частина): навч. посіб. / Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін. Вид. 2-е, доп. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
5. Адміністративне право України. Загальна частина у схемах: навч. посіб. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. В. Сокурєнка; О. В. Брусакова, Д. В. Швець та ін. Харків : ХНУВС, 2019. 236 с.

### Додаткова

1. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк (кер.авт.кол.), І.М. Балакареєва. І.В, Бойко та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2020. 392 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 466 с.
3. Адміністративне право України. Адміністративне судочинство в Україні: посіб. для підгот. до зовн. незалеж. оцінювання; за заг. ред. Н.Б. Писаренко. Харків: Право, 2020. 238 с.
4. Тріпак Ю.Р., Краковська А. Є. Адміністративна відповідальність неповнолітніх. *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2019. Т. 1. №. 11. С. 23-28.
5. Белікова М.І., Крамінська Д.М., Животова В.О. Адміністративна відповідальність неповнолітніх: теоретико-правові основи та особливості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. С. 243–246.
6. Ткаля О. В. Особливості заходів адміністративного впливу, що

застосовуються до неповнолітніх. *Новітні кримінально-правові дослідження*. 2016. № 5. С. 87-90.

#### Інформаційні ресурси в Інтернеті

1. Комарницька І. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми та перспективи розвитку. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки, 2018. № 894. С. 165-170. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journalpaper/2019/aug/17876/28.pdf> (дата звернення: 12.03.2021).

2. Постанова Жидачівського районного суду Львівської області від 28.12.2021 у справі №443/1448/21. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/102284521/>.

3. Постанова Рахівського районного суду Закарпатської області від 07.09.2021 у справі 305/1420/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99464316>.

4. Посібник із статті 6 Європейської конвенції з прав людини Право на справедливий суд (кримінально-процесуальний аспект). URL: [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_UKR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_UKR.pdf)

5. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи: дис...к.ю.н.: 12.00.07 URL: [http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/34561/4/dys\\_kryzhanovska.pdf](http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/34561/4/dys_kryzhanovska.pdf)

## Текст лекції

### *1. Основні положення теорії адміністративно-деліктного права.*

Інститут адміністративної відповідальності, як і інші складові адміністративного примусу, має досить тривалу історію розвитку, яка може бути розділена на історію законодавства про адміністративну відповідальність та історію наукових поглядів про нього. Зрозуміло, що довший шлях у своєму розвитку пройшло саме законодавство про адміністративну відповідальність, після виникнення та використання якого у практичній діяльності органів влади почали з'являтися і наукові теорії щодо даного виду правозастосовної діяльності. Але більшість науковців не вдавались до доктринального дослідження теорії юридичної відповідальності, внаслідок чого вчені не бачили ніякої різниці між такими важливими для сучасних правознавців термінами як злочин та проступок, нічого не говорили про особливості і специфіку позасудових (адміністративних) стягнень, які, до речі, у ті часи мало чим відрізнялися від тих, які застосовувалися за вчинення злочинів.

Одним із перших авторів, який звернув увагу на наявність у органів цивільної адміністрації та поліції права притягати до відповідальності осіб у позасудовому порядку, як зазначається у літературі, був І.Т. Тарасов. Розроблена ним теорія стала своєрідною відправною точкою, з якої і почалося існування інституту, який згодом у літературі отримав назву інституту адміністративної відповідальності.

Вихідним пунктом теорії І.Т. Тарасова була теза про те, що для забезпечення виконання виданих органами адміністрації та поліції розпоряджень та приписів до осіб, які ухилялися від добровільного виконання останніх, могли бути застосовані, крім іншого, також і заходи покарання, які становили, на думку вченого, окрему форму державного примусу.

Аналізуючи законодавство останньої чверті XIX ст., І.Т. Тарасов дійшов висновку, що на ті часи існували кілька процедур, порядків накладення покарань за невиконання актів, виданих суб'єктами управлінської діяльності.

Що ж це були за процедури? У першу чергу І.Т. Тарасов називав так звану загальну процедуру. Зміст її полягав у тому, що на осіб, які не виконали законні розпорядження адміністративної влади, судом накладалося стягнення, передбачене не в акті адміністрації (обов'язковій постанові), а в законі. Під законом у даному випадку розумівся Статут про покарання, ст. 29 якого передбачала, що за невиконання законних вимог чи постанов урядової і поліцейської влади або земських та громадських установ на винну особу могло бути накладене грошове стягнення у розмірі, який не міг перевищувати 50 карбованців. Подібний порядок, за твердженням вчених, нагадував французьку систему, в якій санкція адміністративних постанов також встановлювалася не адміністрацією, а законом. «Закон встановлював загальну, бланкетну санкцію для усіх обов'язкових постанов, які видавалися адміністрацією, загалом. Невиконання цих постанов, незалежно від їх змісту та характеру, тягло за собою одне і те ж саме покарання, встановлене законом». Що ж до ролі поліції або адміністрації, то, відповідно до російського законодавства, завдання останніх полягало у доведенні перед судом винності особи у діях, що їй інкримінувалися. Отже, інакше кажучи, адміністрація у даній ситуації жодних функцій, пов'язаних з безпосереднім притягненням осіб до відповідальності, не виконувала.

Однак закон допускав досить значну кількість винятків із наведеного загального порядку. Мається на увазі те, що деяким адміністративним органам надавалося право вже самостійно, тобто без звернення до суду, накладати на осіб, винних у порушенні адміністративних розпоряджень і вимог, стягнення. Таке право, зокрема, належало:

а) сільським старостам та волосним старшинам, які за незначні проступки мали право карати винних осіб громадськими роботами до двох днів або грошовим стягненням до одного карбованця або арештом на строк не більше двох днів;

б) земським начальникам. Відповідно до ст. 61 Положення про земських дільничних начальників у випадку невиконання законних розпоряджень і вимог

земського начальника особами, підлеглими селянському громадському управлінню, він мав право піддавати винного, без будь-якого формального провадження, арешту на строк не більше трьох днів або грошовому стягненню не більше шести карбованців;

в) адміністративній владі щодо осіб, які перебували під поліцейським наглядом. За невиконання правил, які їх стосувалися, вони могли бути піддані арешту: місцевим поліцейським керівництвом – до трьох діб; губернатором – до 7 діб, міністром внутрішніх справ – до одного місяця, причому, у останньому випадку відбування арешту могло бути призначене у тюрмі;

г) губернаторам та генерал-губернаторам, які згідно з Положенням про заходи охорони державного порядку та громадського спокою від 14 серпня 1881 р. у місцевостях, оголошених у стані посиленої охорони, мали право видавати обов'язкові постанови, що стосувалися громадського порядку та державної безпеки, за порушення яких ними ж могли бути накладені стягнення або у вигляді трьохмісячного арешту, або штрафу у розмірі 500 карбованців. У тому ж разі, коли та або інша місцевість оголошувалася як така, що перебувала у стані надзвичайної охорони, каральна санкція обов'язкових постанов посилювалася: штраф збільшувався до 3000 карбованців, а відбування арешту призначалося у тюрмі. Важливо, що згадані вище стягнення згодом були названі адміністративними, що мало підкреслювати той факт, що вони були накладені не судовими, а адміністративними органами.

Аналізуючи зазначені права адміністративної влади, І.Т. Тарасов схилявся до думки, що органи управління, у разі їх реалізації, перетворювалися у поліцейський суд, а їх посадові особи, відповідно, ставали поліцейськими суддями. При цьому вчений особливо наголошував на необхідності відрізнити від зазначених повноважень, що були зброєю адміністрації або поліції, яку вони використовували для досягнення власних цілей, поліцейський суд, що діяв як орган правосуддя. В останньому випадку мова йшла про те, що органам поліції передавалася частина функцій суду, завдяки чому вони у визначеному процесуальним законом порядку мали право накладати на осіб, винних у

вчиненні незначних (дрібних) злочинів та проступків, стягнення, виконуючи тим самим функції правосуддя. Що ж до суду першого виду, то І.Т. Тарасов був глибоко переконаний у тому, що суд, який судить за порушення своїх власних правил, ніколи не зможе бути органом правосуддя, оскільки у такому випадку судова влада набуває характеру поліцейського заходу примусу, внаслідок чого рішення суду втрачає значення актів правосуддя.

Поділяв викладені думки щодо поліцейського суду також і В.М. Гессен, який на початку ХХ ст. писав, що з теоретичної точки зору для надання адміністрації права накладення адміністративних стягнень недостатньо вагомих підстав, оскільки обов'язковість актів адміністрації, так само як і обов'язковість закону, має гарантуватися виключно у судовому порядку, а не рішеннями адміністрації, яка у такому випадку стає суддею у власній справі. Обґрунтовуючи свою позицію, вчений, зокрема, писав: «При системі адміністративних стягнень покарання втрачає характер відплати за вину; воно стає лише засобом залякування. Мета покарання не стільки охорона правопорядку, скільки підтримка престижу влади. Питання про суб'єктивну винність особи при системі адміністративних стягнень жодної ролі не відіграє. Нарешті, ті вдосконалені способи відшукування судової істини, які створюються сучасним процесом, при системі адміністративних стягнень зазвичай не знаходять для себе належного застосовування. Найбільш доцільною, з огляду на викладене, є система, яка, надаючи адміністрації право встановлювати санкції обов'язкових постанов, право накладення стягнень передає виключно суду».

Отже, викладене дозволяє зробити висновок, що як І.Т. Тарасов, так і В.М. Гессен були категоричними противниками наділення адміністрації правом накладення позасудових (адміністративних) стягнень, оскільки право притягати до відповідальності, на їх переконання, належало виключно суду. Подібні думки повною мірою відповідали бажанню передових державних діячів та науковців розпочати процес переведення держави на рейки правової країни, у



якій функції правосуддя, зокрема, мали бути зосереджені виключно в руках органів судової влади.

Проте, задекларовані у 1905 р. зміни у політичному житті країни не вплинули на законодавче забезпечення інституту позасудової відповідальності, який у окресленому вигляді продовжував функціонувати аж до 1917 р. Це безпосередньо вплинуло і на наукове дослідження останнього. Мається на увазі те, що напрямки аналізу даного інституту, яким переважно займалися лише згадані вище автори (інші вчені-адміністративісти не вдавалися до детального аналізу повноважень адміністративної влади, пов'язаних із накладенням адміністративних стягнень. Вони зупинялися, головним чином, на дослідженні інших заходів адміністративного примусу або обмежувалися загальним аналізом інституту адміністративного примусу.

Отже, зважаючи на викладене, варто наголосити на таких моментах: по-перше, виникнення інституту позасудової (адміністративної) відповідальності перебувало у прямій залежності від надання адміністративній владі права самостійно карати осіб, які порушували або не виконували її приписи чи розпорядження; по-друге, найбільш чітких форм зазначене право набуло після видання у 1881 р. Положення про заходи охорони державного порядку та громадського спокою, яке стало своєрідним базисним документом, що сприяв подальшому зміцненню ідеї про можливість та доцільність закріплення за адміністративними органами права самостійного, без звернення до суду, накладення адміністративних стягнень; по-третє, не дивлячись на те, що адміністративні органи мали право у деяких випадках притягати до відповідальності осіб, винних у вчиненні дрібних злочинів, юридична наука була неохоча до того, щоб розглядати зазначене повноваження у ракурсі розмов про адміністративну відповідальність. У даному випадку, на думку вчених, мова йшла про те, що адміністративні органи лише залучалися до виконання функцій суду, діючи у такій ситуації не самостійно, а як службовий орган юстиції.

Ситуація з науковим дослідженням інституту адміністративної відповідальності кардинально почала змінюватися лише у 20-ті роки минулого століття, тобто часи, коли побачили світ численні нормативні акти, що містили у собі такі терміни як «адміністративні стягнення», «накладення стягнень у адміністративному порядку», «заходи адміністративного впливу», що не могло не вплинути і на науковий інтерес до аналізу їх юридичної природи та змісту.

Як і за часів царату, адміністративна відповідальність продовжувала розглядатися як реакція на порушення обов'язкових постанов, які видавалися адміністративними органами. Але були тут і відмінності, які полягали у тому, що в зазначені часи було здійснено переосмислення загальної ролі адміністративної відповідальності у державному управлінні, яка у зв'язку з цим перестала розглядатися як виключне повноваження адміністративних органів, набувши тим самим статусу цілком природного способу вирішення покладених на них завдань. Відтепер майже кожен орган влади мав право не тільки видавати обов'язкові постанови, але й супроводжувати їх адміністративними санкціями, які ним же і накладалися на винних осіб.

Позитивно ставилися до права адміністративних органів накладати на осіб адміністративні стягнення і низка вчених. Разом із тим науковці вели мову і про вдосконалення існуючого порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Так, їх турбувала проблема відсутності належного контролю за практикою видання обов'язкових постанов, а також встановленням санкцій за їх порушення, що, як наслідок, призводило до зловживань у цій сфері, які пов'язувалися з надмірною та невиправданою регламентацією можливої і необхідної поведінки громадян, встановленням надмірно високих штрафів за порушення подібних заборон.

Так, Г.С. Попов з цього приводу писав: «Бувають випадки, коли обов'язкові постанови регламентують навіть особисте життя окремого громадянина (забороняється тримати у квартирах кішок, собак, прати білизну тощо). За невеликі проступки накладається штраф у розмірі 300 крб. золотом, але для сплати цієї суми необхідно цілком продати майно кількох

домовласників». У зв'язку з цим автор вважав за необхідне: 1) точно регламентувати порядок видання обов'язкових постанов та розмір стягнення за їх порушення; 2) рішуче вести боротьбу за законність та доцільність видання обов'язкових постанов; 3) добитися, щоб обов'язкові постанови та розміри стягнень суворо відповідали загальній політиці та відображали класовий характер; 4) встановити чіткі строки для оскарження накладеного адміністративного стягнення.

Отже, у зазначені часи поряд із розвитком законодавства про адміністративну відповідальність розпочався також і процес наукового забезпечення функціонування даного інституту адміністративного права, у межах якого вчені намагалися вирішити такі питання:

- обґрунтувати необхідність існування інституту адміністративної відповідальності.
- дослідити адміністративний та судовий порядок накладення адміністративних стягнень, обґрунтувати необхідність зменшення кількості органів, які мали право накладати адміністративні стягнення, розробити детальні правила, які б визначали єдині види адміністративних стягнень та закріплювали чіткі процедури їх накладення, обґрунтувати необхідність кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність.

Важливим кроком у напрямку розв'язання вищезазначених проблем стало прийняття Адміністративного кодексу УРСР, заслуга якого була у тому, що він уніфікував, принаймні на час його прийняття, усе законодавство про адміністративну відповідальність, визначивши тим самим найбільш принципові аспекти зазначеного інституту адміністративного права.

Так, у гл. 1 розд. 3 Адміністративного кодексу УРСР встановлювалося, що про будь-яке порушення обов'язкової постанови уповноваженими особами складається протокол, у якому обов'язково відображаються пояснення особи, що притягається до відповідальності. Складений протокол має бути підписаний порушником, свідками, понятими (у разі їх залучення), а також особою, яка його склала (ст. 44); протоколи негайно після їх складання мали передаватися

до відповідного окружного адміністративного відділу, районні адміністративно-міліцейські відділення і сільську або селищну раду за приналежністю (ст. 45); за порушення обов'язкової постанови могло бути застосовано лише одне стягнення з тих, що передбачалися в постанові (примітка 4 до ст. 47); після закінчення місячного, а в деяких випадках двохмісячного строку з моменту порушення обов'язкової постанови адміністративне стягнення не могло бути накладене (ст. 49) і так далі.

Подальший законодавчий розвиток інституту адміністративної відповідальності, який пов'язувався, наприклад, із збільшенням кількості адміністративних проступків, за вчинення яких наставала адміністративна відповідальність, розширенням прав місцевих рад у галузі видання обов'язкових постанов, за порушення яких передбачалося застосування заходів адміністративного впливу, уточненням порядку провадження у справах про порушення загальнообов'язкових постанов, зміною системи органів, які мали право накладати адміністративні стягнення, обмеженням застосування штрафів у адміністративному порядку, призвів до того, що в 40-х роках минулого століття науковці почали більш активно досліджувати зазначений інститут адміністративного права. Відтоді на порядок денний у літературі з адміністративного права було поставлено питання про: існування різних порядків притягнення осіб до адміністративної відповідальності (авторами цієї концепції були І.І. Євтихіїв та В.О. Власов); суб'єктів адміністративного правопорушення (вчені доходили висновку, що до адміністративної відповідальності могли притягатися як фізичні, так і юридичні особи); удосконалювались принципи адміністративної відповідальності; адміністративний проступок як підставу адміністративної відповідальності (науковці не могли погодитися з тим, що у законодавчих актах не було офіційного визначення терміна «адміністративний проступок»); коло органів, які мали право встановлювати адміністративну відповідальність; кодифікацію законодавства про адміністративну відповідальність.

Подальший розвиток законодавства про адміністративну відповідальність, який розпочався після видання Указу Президії Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 року «Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку». Він показав, що згадані науковці, справді, вели мову про перспективні, а головне, необхідні зміни до чинного законодавства, більшість з яких і знайшли своє відображення у наведеному указі.

На той час учених, насамперед, цікавив аналіз змін, які були внесені до змісту інституту адміністративної відповідальності згаданими нормативними актами. А ці зміни справді були суттєвими. Так, по-перше, в указі визначалося, що норми, які передбачали санкції у вигляді штрафів, що накладалися у адміністративному порядку, могли встановлюватися лише вищими органами державної влади та державного управління, союзних та автономних республік. З кола органів, які мали право самостійно встановлювати правила у галузі державного управління, передбачаючи штрафи за їх порушення, були виключені міністерства і відомства.

Що ж до місцевих органів влади та управління, то їх повноваження у цій сфері також були змінені у напрямку їх суттєвого звуження.

Наприклад, права передбачати у своїх рішеннях штрафи були позбавлені сільські, селищні і прирівняні до них ради та виконкоми рад усіх рівнів.

По-друге, був зменшений перелік правил, за порушення яких місцеві органи влади могли встановлювати адміністративну відповідальність.

По-третє, в указі прямо підкреслювалося, що штраф міг бути накладений на особу, яка була винна у вчиненні адміністративного проступку. Тим самим встановлювалася обов'язковість вини для складу адміністративного проступку.

По-четверте, указ передбачав, що застосування штрафу мало здійснюватися з урахуванням особи та майнового стану порушника.

По-п'яте, скасовувалася практика накладення штрафів у адміністративному порядку на установи, підприємства та організації.

По-шосте, штрафи мали накладатися лише на тих посадових осіб, які у порядку виконання своїх службових обов'язків повинні були вживати заходів до своєчасного виконання встановлених правил.

По-сьоме, передбачалося, що штраф міг бути накладений лише на ту особу, якій до моменту вчинення адміністративного проступку виповнилося шістнадцять років.

По-восьме, військовослужбовці, а також особи рядового та начальницького складу МВС за вчинення ними адміністративних проступків притягалися до дисциплінарної відповідальності.

По-дев'яте, в указі визначалися процесуальні правила, згідно з якими мало здійснюватися провадження у справах про адміністративні проступки.

По-десяте, запроваджувався судовий контроль за діяльністю з накладення штрафів у адміністративному порядку.

Отже, як бачимо, перераховані новації були надзвичайно важливими для розвитку інституту адміністративної відповідальності, оскільки сприяли його демократизації та більшій відкритості і зрозумілості для населення. При цьому вчені абсолютно справедливо наголошували на тому, що укази мали принципове значення не тільки для тієї частини інституту адміністративної відповідальності, яка стосувалася штрафів, але й для усього інституту загалом. З цього приводу в літературі, зокрема, зазначалося, що норми, які містилися в указах, далеко вийшли за межі законодавства про штрафи і по суті утворили основи законодавства про адміністративну відповідальність і основи адміністративного процесу.

У період існування інституту адміністративної відповідальності, який розпочався з 1961 р. і закінчився у 1980 р., тобто прийняттям Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, в науці адміністративного права на порядок денний були поставлені питання про:

- адміністративний проступок як підставу адміністративної відповідальності (вчені вважали за необхідне насамперед дати офіційне

тлумачення терміна «адміністративний проступок», під яким пропонували розуміти лише винне діяння (дію або бездіяльність), яке порушувало правила, що охоронялися заходами адміністративної відповідальності;

- строки давності для застосування заходів адміністративного стягнення;

- необхідність часткової зміни повноважень місцевих рад у справі видання обов'язкових постанов, за порушення яких особи притягалися до адміністративної відповідальності;

- офіційне визначення терміна «адміністративне стягнення»;

- особливості накладення стягнень при одночасному вчиненні кількох адміністративних правопорушень;

- особливості накладення стягнень за повторно вчинене правопорушення;

- доцільність зменшення кількості державних органів, уповноважених притягувати осіб до адміністративної відповідальності та всебічного вдосконалення повноважень останніх у цій сфері;

- необхідність визначення обставин, які б пом'якшували або обтяжували адміністративну відповідальність;

- недостатню визначеність процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності;

- доцільність більш детального визначення процедури оскарження, у тому числі і до суду, постанови про накладення адміністративного стягнення.

Назрілі зміни в інституті адміністративної відповідальності відбулися у 1980 р. з прийняттям Основ законодавства союзних республік про адміністративні правопорушення. Ще більше значення для вдосконалення правового регулювання інституту адміністративної відповідальності мали республіканські кодекси про адміністративні правопорушення.

Проте, розпочатий у середині 80-х років процес подальшого дослідження зазначеного інституту був перерваний на початку 90-х років. У той же час це не

означає, що у науковців пропав інтерес до зазначеної проблематики. Скоріше, навпаки.

Змінені реалії державно-політичного життя минулих республік ставили перед правовою наукою принципово нові завдання, у тому числі і ті, що пов'язувалися з переосмисленням ролі, призначення та вихідних засад інституту адміністративної відповідальності. За реалізацію зазначених завдань взялася велика група вчених-правників української формації. За час роботи зазначених вчених був напрацьований досить об'ємний і доволі цікавий матеріал, аналіз якого дозволяє зробити висновок про необхідність нового реформування інституту адміністративної відповідальності.

## *2. Дослідження підстав та змісту адміністративної відповідальності*

Адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої. Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти і фактично перетерпіває. Тим самим правопорушник «тримає відповідь» перед державою за неправомірну поведінку.

Адміністративній відповідальності властивий ряд специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності.

Так, вона настає, як правило, за особливий вид правопорушень – адміністративні. Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються багатьма



органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами. Їх повний перелік наведено в спеціальному розділі КУпАП.

Незважаючи на те, що в деяких випадках адміністративні стягнення застосовуються районними, районними у містах, міськими чи міськрайонними судами (суддями), адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він суттєво відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративну відповідальність врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять її нормативну основу.

Отже, 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.

Адміністративна відповідальність є одним з інститутів адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку.

Згідно ст. 92 Конституції України, адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо.

З цього визначення випливає, що реальна адміністративна

відповідальність настає за наявністю

- нормативних,
- фактичних і
- документальних підстав.

Нормативні підстави утворюють норми за якими діяння визнається адміністративним проступком (правопорушенням), визначаються заходи примусу за виконання складу проступку, суб'єкти відповідальності і юрисдикції, правила, за якими накладаються і виконуються стягнення, забезпечується законність, права учасників провадження тощо.

До фактичних підстав відносяться юридичні факти, пов'язані з проступком. Насамперед це факт вчинення проступку. Крім цього до них відносяться факти затримання, огляду, подання звернень, визнання доказами фактичних даних тощо.

До документальних підстав відноситься наявність документів, оформлених відповідно до встановлених вимог. Перш за все це протокол про адміністративне правопорушення і постанова по справі про адміністративне правопорушення. Крім цього до них відносяться акти, довідки, звернення, облікові документи тощо.

### *3. Розробка проблем провадження в справах про адміністративні правопорушення*

Провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність повноважених суб'єктів по застосуванню адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень.

Дане провадження має такі ознаки:

- 1) виникає тільки у зв'язку зі вчиненням адміністративного проступку;
- 2) для нього притаманне, встановлене законодавством, коло суб'єктів;
- 3) йому притаманна індивідуальність процесуальних актів, які приймаються в ході провадження;

4) застосування під час даного провадження заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу;

5) за допомогою даного провадження реалізуються міри адміністративної відповідальності.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення значною мірою врегульовано правовими нормами, що сконцентровані в розділах IV та V Кодексу України про адміністративні правопорушення (глави 18–33). В КУпАП чітко визначені завдання провадження (ст. 245)

Так, завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Крім того в КУпАП визначені обставини, що виключають провадження (ст. 247); принципи провадження; види доказів (ст. 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (статті 254—257), постанови по справі (статті 283—286) тощо; заходи забезпечення провадження (ст. 260: адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів); права учасників провадження (статті 268—275); строки і порядок розгляду справ (статті 277—279); оскарження і опротестування постанов по справі (статті 287—297); виконання постанови (глави 25—33, статті 298—330). Усе це до певної міри зближує провадження у справах про адміністративні правопорушення з кримінальним процесом.

Разом з тим, адміністративному провадженню не властива складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи. Можливі випадки, коли не складається протокол про адміністративне правопорушення (наприклад, ст. 258 — порушення правил користування річковими і маломірними суднами).

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу.

Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення є короткими: 15, 7, 5, 3, 1 доба (ст. 277). Таке становище пояснюється тим, що адміністративні правопорушення здебільшого легко встановлюються і, як правило, не потребують багато часу для з'ясування обставин і розгляду порівняно з кримінальними провадженнями.

Аналіз законодавства України дає змогу виділити два види провадження по справах про адміністративні правопорушення: звичайне та спрощене.

Звичайне здійснюється у більшості справ і детально регламентовано чинним законодавством. Воно передбачає складання протоколу: визначає зміст, заходи припинення і порядок їх застосування; права і обов'язки учасників провадження; порядок розгляду справ; факти, обставини, що є доказами.

Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, прямо передбачених ст. 258 КУпАП. Таке провадження характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, приймає і виконує рішення про накладення і стягнення (штрафу або попередження).

До адміністративних правопорушень, провадження з якими здійснюється у спрощеній формі, належать:

- порушення правил пожежної безпеки у лісах (ст. 77) у випадках накладення штрафу інженерами відділів охорони і захисту лісу, льотчиками-спостерігачами баз авіаційного захисту лісу, лісничими та іншими особами, які перелічені в п. 3 ст. 241;
- порушення правил карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних правил (ст. 107) у випадках накладення штрафу державною ветеринарною інспекцією;

- викидання сміття та інших предметів з вікон та дверей вагонів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (ч. 3 ст. 109);
- пошкодження внутрішнього обладнання вагонів, скла в пасажирських поїздах, куріння в вагонах приміських поїздів, куріння у невстановлених місцях у поїздах місцевого та далекого слідування, а також у метрополітені (ст. 110);
- пошкодження внутрішнього обладнання морських суден і куріння в невстановлених місцях цих суден (ст. 115);
- керування річковими або маломірними суднами, не зареєстрованими в установленому порядку або такими, що не пройшли технічного огляду; перевищення водіями цих суден швидкості руху, стоянка в заборонених місцях, недодержання вимог навігаційних знаків, порушення правил маневрування, подачі звукових сигналів, несення бортових вогнів і знаків(ч. 1, 3, 5 ст. 116);
- викидання за борт річкового або маломірного судна сміття або інших предметів (ст. 116);
- порушення правил безпеки під час висадки і посадки пасажирів на річкових і маломірних суднах, куріння у невстановлених місцях на річкових суднах (ч. 1, 3 ст. 117);

Треба зазначити, що у разі коли порушник перелічених норм заперечує накладене на нього стягнення, то складається протокол про адміністративне правопорушення і провадження здійснюється у звичайному порядку.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення часто визначають як інститут адміністративного права, що містить норми, які регулюють діяльність уповноважених органів і осіб по застосуванню адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення або ж як діяльність уповноважених суб'єктів по застосуванню адміністративних стягнень і сукупність відносин, що виникають при цьому, врегульованих нормами адміністративного права.

При цьому враховується, що провадження може закінчитися виправданням невинного, може бути закрите у зв'язку із закінченням строку давності та за інших підстав (ст. 247 КУпАП). Таким чином, даний вид

провадження далеко не завжди є діяльністю по накладенню і виконанню адміністративних стягнень.

Чіткі орієнтири для вирішення цього питання містить ст. 245 КУпАП, яка визначає завдання провадження в справах про адміністративні правопорушення. Звідси випливає, що розв'язуються два комплексні взаємопов'язані завдання. По-перше, юрисдикційне (своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи; вирішення її відповідно до законодавства; забезпечення виконання винесеної постанови). По-друге, профілактичне виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень; виховання громадян у дусі додержання законів.

Отже, провадження в справах про адміністративні правопорушення — це правовий інститут, у рамках якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини і забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень.

У запропонованому визначенні немає згадки про норми — основний елемент механізму правового регулювання, однак, поняття правового інституту і регулювання адміністративно-деліктних відносин нічого крім регулюючої функції норм не припускає.

Адміністративно-процедурні норми, що входять до інституту провадження в справах про адміністративні правопорушення, регулюють порядок реалізації відповідних матеріальних норм, процедури їх застосування, процес здійснення примусового впливу на винних за допомогою адміністративних стягнень. Іншими словами, вони регламентують комплекс адміністративно-деліктних відносин.

Основна частина адміністративно-процедурних норм, тобто правил провадження в справах про адміністративні правопорушення міститься в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Проте процесуальні адміністративно-деліктні відносини регулюються і досить великою кількістю норм, які в КУпАП не включено.

По-перше, це встановлені законами України специфічні правила розгляду окремих категорій справ, які вносять зміни до загального порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення. До них, наприклад, належать норми, що регулюють провадження в справах про порушення митних правил, які містяться у Митному кодексі України (глава 2). Зокрема, норма, яка встановлює, що провадження у справах про порушення митних правил здійснюється у відповідності з Митним кодексом, а у частині, яка ним не врегульована — відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення.

По-друге, це норми підзаконних актів, які уточнюють і конкретизують норми КУпАП. Так, у ст. 266 КУпАП сказано, що особи, які керують транспортними засобами і щодо яких є достатні підстави вважати, що вони перебувають у стані сп'яніння, підлягають відстороненню від керування ними та оглядові на стан сп'яніння у порядку, визначеному НПУ, МВС та МОЗ України.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення тісно пов'язано з цивільним судочинством. Особливо чітко цей зв'язок виявляється на стадії перегляду постанов у зв'язку з оскарженням в суді дій органів і посадових осіб по накладенню адміністративних стягнень.

Провадження в справах про адміністративні правопорушення досить тісно пов'язано з кримінальним процесом і може стати продовженням кримінально-процесуальної діяльності. Це відбувається у тих випадках, коли згідно із законом КПК кримінальне провадження припиняється, а правопорушник притягується до адміністративної відповідальності.