

# ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА .....	5
<b>Глава 1. Теоретичні аспекти адміністративно-деліктних відносин .....</b>	<b>9</b>
1.1. Система адміністративно-деліктних відносин та адміністративна відповідальність .....	9
1.2. Адміністративна відповідальність у системі юридичної відповідальності .....	29
1.3. Сучасні концепції адміністративної відповідальності .....	52
1.3.1. Управлінська концепція адміністративної відповідальності .....	55
1.3.2. Публічно-сервісна концепція адміністративної відповідальності .....	62
1.3.3. Правозахисна концепція адміністративної відповідальності .....	66
1.4. Нормативна модель адміністративно-деліктних відносин у системі адміністративного права .....	86
<b>Глава 2. Концептуальні засади нормативно-правового регулювання адміністративно-деліктних відносин .....</b>	<b>109</b>
2.1. Принципи побудови нормативної моделі адміністративно-деліктних відносин .....	109
2.2. Принципи реалізації нормативної моделі адміністративно-деліктних відносин .....	129
2.3. Принцип верховенства права у сфері адміністративно-деліктних відносин .....	162
<b>Глава 3. Особливості та основні напрямки вдосконалення сучасної нормативної моделі адміністративно-деліктних відносин .....</b>	<b>185</b>
3.1. Особливості підстав адміністративної відповідальності .....	187
3.1.1. Фізичні особи як учасники адміністративно-деліктних відносин .....	193
3.1.2. Колективні суб'єкти як учасники адміністративно-деліктних відносин .....	205

3.2. Процесуальні засади адміністративної відповідальності .....	214
3.2.1. Особливості процесуальної конструкції адміністративної відповідальності фізичних осіб .....	214
3.2.2. Особливості процесуальної конструкції адміністративної відповідальності колективних суб'єктів .....	225
3.3. Заходи адміністративної відповідальності .....	246
3.3.1. Адміністративні стягнення, що застосовуються до фізичних осіб .....	246
3.3.2. Заходи адміністративної відповідальності, що застосовуються до колективних суб'єктів .....	259
3.4. Окремі органи адміністративної юрисдикції в системі адміністративно-деліктних відносин .....	282
3.4.1. Адміністративні комісії та органи місцевого самоврядування в системі органів адміністративної юрисдикції .....	283
3.4.2. Суди в системі органів адміністративної юрисдикції .....	285
<b>Глава 4. Проблеми систематизації адміністративно-деліктного законодавства .....</b>	<b>297</b>
4.1. Зарубіжний досвід систематизації адміністративно-деліктного законодавства .....	297
4.2. Принципи систематизації сучасного вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства .....	315
4.3. Актуальні проблеми сучасного етапу систематизації адміністративно-деліктного законодавства .....	331
Післямова .....	342
Список використаних джерел .....	343
Додаток .....	363

## ПЕРЕДМОВА

Зміни, що відбулися в Україні за останні п'ятнадцять років, суттєво вплинули на розвиток права і обумовили необхідність кардинальної трансформації фундаментальних правових інститутів. Величезна кількість проблем, пов'язаних зі становленням незалежної держави в умовах практичної відсутності необхідного для налагодження ефективного державного управління досвіду, радикальною зміною ідеологічних настанов, проголошенням курсу на перехід до ринкової економіки, викликали активізацію нормотворчої діяльності. Проте створення абсолютно нової правової бази не могло бути одномоментним, тож у багатьох сферах суспільних відносин тривалий час доводилося і доводиться користуватися старими нормативно-правовими актами, пристосовуючи їх до нових умов.

Однак така ситуація не може тривати нескінченно довго. На певному етапі суспільного розвитку необхідним стає переосмислення концептуальних засад нормативно-правового регулювання тих чи інших суспільних відносин з урахуванням вимог сьогодення, приведення їх у відповідність з нагальними потребами суспільства.

Не становлять винятку й адміністративно-деліктні відносини, нормативна модель яких являє собою інститут адміністративної відповідальності. З одного боку, розвиток цього інституту досі відбувається на засадах, закладених ще за радянських часів, з урахуванням відповідної ідеології, а з іншого – спостерігається його поширення на відносини, яких просто не існувало і не могло існувати в той час. В основному це обумовлюється трансформацією механізмів державного регулювання економіки та зміною розуміння характеру відносин між людиною і державою.

Фактично існує колізія між концептуальними засадами, на яких побудовано інститут адміністративної відповідальності, і потребами в ефективних засобах державного примусу, здатних функціонувати в сучасних умовах. Підтвердженням такого стану

є статистичні дані, згідно з якими щороку до адміністративної відповідальності притягується більше 20% дорослого населення країни, а з урахуванням підвищеної латентності підстав адміністративної відповідальності цифра буде значно вищою. Це означає, що попри всі зусилля держави адміністративна відповідальність своїх функцій повною мірою не виконує.

Оскільки потреба в ефективних засобах державного примусу, у тому числі й адміністративного, є об'єктивною, найбільш ефективним шляхом подолання зазначеної колізії є розроблення нових концептуальних засад адміністративної відповідальності і на їх основі побудова відповідної нормативної моделі, яка б найбільшою мірою відповідала сучасному стану розвитку суспільних відносин.

Слід зауважити, що мова має йти про те, що з огляду на досвід функціонування інституту адміністративної відповідальності в минулому, з урахуванням сучасних досягнень правової науки і перспектив розвитку суспільства необхідно таким чином перетворити, удосконалити традиційну нормативну модель адміністративної відповідальності, щоб у процесі її практичної реалізації були досягнуті цілі, яких потребують суспільство і держава.

Будь-яке правове регулювання має починатися з ідеї, побудови концепції відповідних правових інститутів і на основі цієї концепції – створення відповідного масиву правових норм. Ідея відповідальності супроводжує всі нормативні системи від самого моменту їх виникнення. Без відповідальності неможливе імперативне регулювання суспільних відносин, яке є домінуючим у будь-якій сфері. Поряд з розвитком суспільства розвивалися та вдосконалювалися нормативні конструкції відповідальності в межах релігійних і етичних нормативних систем, але найбільш різноплановими виявилися конструкції юридичної відповідальності.

Адміністративна відповідальність (точніше, її концептуальні засади і нормативна конструкція) є одним із найстаріших видів юридичної відповідальності, а фундаментальні засади цього виду відповідальності можна простежити навіть у такій видатній пам'ятці людської історії, як Біблія, зокрема в Старому Завіті. У Книзі Буття в описі створення Богом людини окреслена загальна схема ретроспективної відповідальності, а точніше, один з її варіантів: заборона – порушення заборони – з'ясування обставин порушення (розслідування) – застосування санкції – практична реалізація санкції. Створивши перших людей і поселивши їх у райському саду, Бог сформулював для них і першу заборону – не їсти плодів з Древа

пізнання добра і зла. Але люди порушили цю заборону і були притягнуті за це до відповідальності: «І закликав Господь Бог до Адама, і до нього сказав: «Де ти?» ... Чи ти не їв з того дерева, що Я звелів був тобі, щоб ти з нього не їв?» А Адам відказав: «Жінка, що дав Ти їй, щоб зо мною була, вона подала мені з того дерева, – і я їв». Тоді Господь Бог промовив до жінки: «Що це ти наробила?» А жінка сказала: «Змій спокусив мене, – і я їла». І до змія сказав Господь Бог: «За те, що зробив ти оце, то ти проклятіший над усю худобу, і над усю звірину польову! На своїм череві будеш плазувати, і порох ти їстимеш у всі дні свого життя... До жінки промовив: «Помножуючи, помножу терпіння твої та болі вагітності твоєї. Ти в муках родитимеш діти, і до мужа твого пожадання твое, – а він буде панувати над тобою». І до Адама сказав Він: «За те, що ти послухав голосу жінки своєї та їв з того дерева, що Я наказав був тобі, говорячи: «Від нього не їж», – проклята через тебе земля! Ти в скорботі будеш їсти від неї всі дні свого життя... У поті свого лица ти їстимеш хліб, аж поки не вернешся в землю, бо з неї ти взятий... І вислав його Господь Бог із еденського раю, щоб порати землю, з якої узятий він був»<sup>1</sup>.

Хтось, може, і поставиться до цієї біблійної історії з певною мірою іронії, але не можна заперечувати, що в ній абсолютно чітко відбивається основна ознака адміністративної відповідальності – адміністративний (позасудовий) порядок застосування санкцій за порушення відповідних норм.

Переживши безліч трансформацій, спричинених особливостями функціонування в умовах існування різних форм державної організації суспільства, адміністративна відповідальність дійшла й до нашого часу. Але сучасні реалії української держави, прагнення долучитись до загальноєвропейських цінностей вимагають переосмислення місця цього інституту в системі вітчизняного права, перехід від поглядів на нього як на репресивно-фіскальний інструмент держави до розуміння його як засобу забезпечення правопорядку в тих сферах суспільних відносин, де об'єктивно необхідним є державне регулювання і державне управління, засобу забезпечення, перш за все, прав і свобод людини і громадянина.

З огляду на це актуальним і своєчасним видається з'ясування об'єктивних потреб суспільства в адміністративній

---

<sup>1</sup> Библия. Книги Священного Писания, Ветхого и Нового завета. – К.: Украинское библейское общество, 2004. – С. 10–11.

відповідальності, створення її концептуальної моделі і на цій основі вдосконалення існуючої нормативної моделі адміністративної відповідальності згідно з принципами демократичної правової держави.

Адміністративна відповідальність у різних її аспектах протягом досить тривалого часу була предметом досліджень багатьох учених, результати яких знайшли відображення в працях В.Б. Авер'янова, А.Б. Агапова, О.П. Альохіна, С.С. Алексєєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, Б.Т. Базилева, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, К.С. Бельського, С.Н. Братуся, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.П. Ключніченка, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, О.Т. Комзюка, Є.Б. Кубка, Б.М. Лазарева, О.Е. Лейста, А.Е. Луньова, Н.С. Малєїна, В.М. Манохіна, В.М. Марчука, В.П. Нагребельного, В.Л. Наумова, Д.М. Овсянка, В.Ф. Опришка, І.М. Пахомова, В.Б. Росинського, І.С. Самоценка, В.Д. Сорокіна, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тиценка, Н.В. Хорощак, Ю.С. Шемшученка, О.П. Шергіна, О.М. Якуби та багатьох інших дослідників. У той самий час практично відсутні наукові праці, що стосуються концептуальних засад правового регулювання адміністративно-деліктних відносин (інституту адміністративної відповідальності), тобто тих принципів, на основі яких має будуватись і вдосконалюватись нормативна модель адміністративної відповідальності, а також здійснюватись її практична реалізація. Ця монографія є спробою створити на основі багатого досвіду попередніх досліджень базу для побудови сучасної нормативної моделі адміністративно-деліктних відносин, тобто вдосконалення інституту адміністративної відповідальності з використанням потенціалу сучасних методів наукових досліджень.

Монографія розрахована, перш за все, на науковців і фахівців у галузі адміністративного права, але може бути корисною для викладачів і студентів юридичних навчальних закладів і факультетів, а також для тих, хто займається законопроектними роботами у відповідних сферах.

Автор висловлює вдячність колективу відділу проблем державного управління та адміністративного права Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України і особисто керівникові цього відділу доктору юридичних наук, професору, заслуженому юристу України Авер'янову Вадиму Борисовичу за допомогу в підготовці монографії.

# Теоретичні аспекти адміністративно-деліктних відносин

## **1.1. Система адміністративно-деліктних відносин та адміністративна відповідальність**

Одним із визначальних етапів розвитку тієї частини науки адміністративного права, предметом дослідження якої є інститут адміністративної відповідальності, стало розроблення відомим українським ученим-адміністративістом Л.В. Ковалем теорії адміністративно-деліктного відношення. Уся концепція адміністративно-деліктного відношення будується на системі уявлень про подвійну природу юридичної відповідальності як обов'язку з одного боку, і покарання – з іншого. Це зробило можливим глибокий аналіз окремих сторін адміністративної відповідальності, причому всі її аспекти, що розглядаються в плані теорії правовідносин, тісно пов'язані між собою. Це також дало можливість розкрити важливі аспекти досліджуваного правового явища, по-новому підійти до постановки проблеми, визначення предмета дослідження, побудови його концептуального каркасу, вивчити діалектичні зв'язки об'єктивного права з фактичними відносинами, які ним захищаються, дослідити поняття суб'єктивного права, суб'єкта і об'єкта деліктних правовідносин, співвідношення останнього з об'єктами проступку і правового регулювання тощо.

З позицій теорії правових відносин адміністративна відповідальність розглядається Л.В. Ковалем як система, що дозволяє більш чітко з'ясувати її місце в ряду інших правових явищ, проаналізувати природу окремих адміністративно-процесуальних інститутів і стадій провадження [1, с. 6].

Але, на жаль, як це часто буває, теоретико-методологічні підходи в дослідженні адміністративно-деліктних відносин, розроблені Л.В. Ковалем, не знайшли подальшого розвитку і широкого використання. Крім того, стан інституту адміністративної відповідальності за більш ніж чверть століття, що минула після опублікування праць Л.В. Ковалю, суттєво змінився. У 1984 році відбулася кодифікація законодавства про адміністративну відповідальність, результатом якої стало прийняття Кодексу про адміністративні правопорушення, але найбільші зміни відбулися протягом останніх п'ятнадцяти років, після здобуття Україною незалежності. Розширилося коло суб'єктів відносин адміністративної відповідальності, сформувалися нові її різновиди, такі, як фінансова, екологічна та деякі інші, дещо змінилися принципи і функції адміністративної відповідальності тощо. З урахуванням цього набули актуальності дослідження інституту адміністративної відповідальності, здійснені на сучасному рівні, з використанням усього методологічного арсеналу правової науки, у тому числі теорії правовідносин.

Останнім часом увага до проблем адміністративно-деліктних відносин посилюється, з'являються цікаві дослідження теоретичного характеру [2], але й досі першим серед завдань визначення структури та змісту адміністративно-деліктних відносин є завдання визначення їхніх меж. На думку Л.В. Ковалю, адміністративно-деліктне відношення виникає з моменту вчинення адміністративного проступку, а відповідальність у вузькому розумінні, як застосування покарання, має місце лише з моменту визнання особи винною, її осуду [1, с. 20].

На нашу думку, межі правовідносин слід визначати, перш за все, за ознакою постійності їх суб'єктного складу, об'єкта і змісту, а зміна цих складових призводить до виникнення нового виду правовідносин. З огляду на це необхідним є визначення початкового моменту виникнення адміністративно-деліктних відносин, і в контексті цього завдання слід визначити, чи можна вважати правовідносинами власне адміністративний делікт (адміністративне правопорушення).

І теорія права, і галузеві юридичні науки, як правило, не розглядають різноманітні делікти як правовідносини. Найчастіше правовідносини визначаються або як урегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки (причому за останні сто років позиції вчених



з цього приводу майже не змінилися [3, с. 152–159; 4, с. 452–468; 5, с. 179–193; 6, с. 3–26]), або як зв'язок між суб'єктами, які мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки [7, с. 66]. Але навряд чи хто буде заперечувати, що будь-який делікт також являє собою суспільні відносини, хоча для таких суспільних відносин характерно, що вони є суспільно шкідливими, такими, що підлягають безумовному припиненню.

Водночас, на нашу думку, є всі підстави стверджувати, що деліктам, у тому числі й адміністративним правопорушенням, притаманні майже всі ознаки правовідносин.

Відомо, що нормативні моделі адміністративних правопорушень описані, головним чином, в особливій частині розділу II Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП). При цьому найбільш поширеним поглядом є такий: нормами особливої частини розділу II КпАП регулюються охоронні відносини, зміст яких полягає в тому, що адресати зазначених норм дотримуються вимог КпАП і не вчинюють указаних у них діянь і тим самим реалізують норми – заборони, що викладені в статтях особливої частини.

Якщо розцінювати зазначені норми як заборони, то це справді буде так. Але чи справді ці норми є тільки заборонами? Можливий також інший погляд на зміст таких норм, а саме: такі норми можна розглядати ще й як норми, що містять вказівку на правові наслідки діянь, описаних у їх диспозиціях. Іншими словами, якщо поведінка суб'єкта відповідає диспозиції норми особливої частини розділу II КпАП, то настають наслідки, передбачені санкцією цієї норми. Така поведінка також має всі ознаки правовідносин, причому елементи структури таких правовідносин чітко кореспондують елементам складу адміністративного правопорушення.

Суб'єктами таких правовідносин є особа, що вчинює правопорушення, та особа, чиїм інтересам завдається шкода цим діянням. Відповідно до КпАП суб'єктом адміністративного правопорушення може бути фізична осудна особа, яка досягла віку адміністративної відповідальності. Що ж стосується іншої сторони відносин адміністративного правопорушення, то нею може бути як конкретна фізична особа, так і підприємство, установа, організація, інший колективний суб'єкт чи в цілому держава.

Об'єктом правовідносин у даному випадку виступають ті цінності, ті суспільні відносини, на які посягає правопорушення, тобто об'єкт правовідносин збігається з об'єктом правопорушення.

Зміст правовідносин, у свою чергу, відбивається в об'єктивній стороні адміністративного правопорушення, тобто в зовнішньому вираженні діяння. Зазвичай виділяють юридичний і фактичний зміст правовідносин, причому юридичним змістом вважаються суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх суб'єктів, а фактичним – діяльність, спрямована на реалізацію цих прав і обов'язків. Тобто можна сказати, що юридичний зміст – це нормативна модель відносин, а фактичний зміст – реальне втілення цієї моделі. У відносинах адміністративного правопорушення також можна виділити їх нормативну модель, яка описана як об'єктивна сторона правопорушення у відповідній статті особливої частини розділу II КпАП, а реальна поведінка особи, що відповідає цій нормативній моделі, складатиме фактичний зміст відносин адміністративного правопорушення.

Справді, у даному випадку зміст правовідносин дещо відрізняється від, так би мовити, позитивних правовідносин. Головна відмінність полягає в тому, що у відносинах адміністративного правопорушення не реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки, а навпаки, вони порушуються, але порушуються саме в тому вигляді, у якому це передбачено нормами права. Один із найавторитетніших теоретиків права С.С. Алексєєв з цього приводу пише: «...Загальні заборони (саме заборони!) безпосередньо не можуть породжувати юридичні наслідки: вони як такі не можуть бути критерієм неправомірної поведінки. У всіх без винятку випадках значення підстав для визначення неправомірності можуть мати тільки конкретні норми – або такі, що забороняють, або такі, що зобов'язують, і такі, що уповноважують, невиконання яких чи вихід за межі яких свідчить про правопорушення. І відповідно до принципів законності, що вимагають відповідно до засад справедливості, конкретності і персонального характеру юридичної відповідальності, кожен випадок протиправної поведінки має бути пов'язаним із порушенням конкретної юридичної норми – заборони, зобов'язальної або уповноважувальної» [7, с. 361].

Зазначені вище положення підтверджуються тим фактом, що для приватної особи в державі встановлено такий режим правового регулювання, згідно з яким вона має право робити все, що прямо не заборонено законом. Із цього випливає, що і суспільно шкідлива поведінка повинна мати свою юридичну форму, якою є, наприклад, адміністративні правопорушення, передбачені КпАП.

Суб'єктивна ж сторона правопорушення, у свою чергу, відповідає юридичному факту, який покладений в основу виникнення правовідносин. Найчастіше як юридичні факти називають дії або події, але в нашому випадку слід виділити ту рушійну силу, яка обумовлює вчинення діяння, що складає зміст правовідносин. Такою рушійною силою є воля людини, тобто юридичним фактом є свідоме прагнення, бажання вчинити саме діяння або досягти певних його наслідків, що відображається в юридичній конструкції вини.

Таким чином, ми встановили, що адміністративне правопорушення являє собою врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права і юридичні обов'язки, але на відміну від правовідносин ці права і обов'язки не реалізуються, а порушуються. Такі відносини логічно було б назвати деліктними правовідносинами як антипод позитивних правовідносин, але, виходячи з усталеного визначення правовідносин, назовемо їх просто «деліктні відносини».

У той самий час не можна стверджувати, що відносини адміністративного правопорушення обов'язково викликають у майбутньому розвиток адміністративно-деліктних відносин взагалі і відносин адміністративної відповідальності зокрема. По-перше, вони мають бути виявлені, а по-друге, властивість бути підставою виникнення інших адміністративно-деліктних відносин зберігається протягом обмеженого проміжку часу. Так, наприклад, відповідно до вимог статті 38 КпАП, адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення. Таким чином, логічно наступним видом відносин, що належать до складу адміністративно-деліктних, є відносини так званого адміністративного розслідування.

Суб'єктами цих відносин є суб'єкт адміністративного правопорушення та особа, уповноважена провести адміністративне розслідування і скласти протокол про адміністративне правопорушення. Об'єктом даних правовідносин стає зміст відносин адміністративного правопорушення (об'єктивна сторона адміністративного правопорушення), а зміст їх полягає у встановленні та фіксації в спеціальному процесуальному документі – протоколі про адміністративне правопорушення – елементів складу цього правопорушення. При цьому права і обов'язки сторін цих відносин чітко врегульовані нормами КпАП. Що ж стосується юридичного факту, який складає

основу виникнення відносин адміністративного розслідування, то таким можна вважати волевиявлення особи, уповноваженої здійснювати адміністративне розслідування, обумовлене її відповідними владними повноваженнями.

Наступним елементом адміністративно-деліктних відносин є відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративне правопорушення. Суб'єктами цих відносин є особа, що склала протокол про адміністративне правопорушення, і особа, уповноважена розглянути справу про це правопорушення. Об'єктом цих відносин є матеріали справи, тобто протокол та інші документи або докази, що додаються до нього. Змістом відносин є передача матеріалів справи від особи, що склала протокол про адміністративне правопорушення, особі, що вповноважена розглянути справу, а також діяльність останньої щодо визначення, чи належить до її компетенції розгляд даної справи, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи тощо (ст. 278 КпАП).

Далі адміністративно-деліктні відносини розвиваються вже як відносини адміністративної відповідальності. Суб'єктами відносин адміністративної відповідальності є особа, що вчинила адміністративне правопорушення, та особа, уповноважена розглядати справу про адміністративне правопорушення і накладати відповідне адміністративне стягнення. Об'єктом даних відносин є відносини адміністративного правопорушення, відображені в матеріалах справи (протокол та інших документах). Зміст відносин адміністративної відповідальності полягає у визначенні і призначенні особі, винній у вчиненні адміністративного правопорушення, відповідного адміністративного стягнення, а юридичним фактом, що лежить в основі виникнення відносин адміністративної відповідальності, знову ж таки буде волевиявлення особи, уповноваженої накладати адміністративні стягнення.

Фактично моментом виникнення відносин адміністративної відповідальності можна вважати момент, коли у свідомості уповноваженої особи на підставі розгляду матеріалів справи сформується чітке переконання в тому, що факт вчинення адміністративного правопорушення є в наявності, а особа, що притягується до адміністративної відповідальності, є винною в його вчиненні. Далі йде оцінка вчиненого діяння, визначення на її підставі конкретної міри відповідальності, тобто адміністративного стягнення і оформлення прийнятого рішення у вигляді постанови про накладення адміністративного стягнення.