

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ПІДСТАВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Лотоцький Микола Миколайович

*аспірант кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права*

*Державного торговельно-економічного університету
м. Київ, Україна*

Важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування адміністративно-деліктного права, надійного адміністративно-правового захисту публічних правовідносин та практичного застосування адміністративних стягнень відіграє концептуальне розуміння підстав адміністративної відповідальності. Як справедливо наголошується в науковій літературі, усебічний розгляд проблематики адміністративної відповідальності неможливий без визначення її підстав, як головного чинника об'єктивізації адміністративної відповідальності та необхідної умови прикладного застосування адміністративних санкцій. Будучи «відправною точкою» правозастосовного процесу, підстави відповідальності відіграють провідну роль в об'єктивізації адміністративно-деліктних 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; 2; 3, с. 181, 182].

Парадоксально, але факт: попри всю важливість підстав адміністративної відповідальності, їх сутність у законодавстві вичерпно не розкрито. 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 [4]», наразі жоден закон України не конкретизує переліку та не визначає поняття підстав адміністративної відповідальності. Чи не єдиним законодавчим положенням, в якому розкривається змістовний аспект таких підстав, є ч. 1 ст. 8 КУпАП, згідно з якою відповідальність за адміністративне правопорушення настає на підставі закону, що діє під час і за місцем вчинення правопорушення [4]». Утім, як справедливо вказують вітчизняні науковці, наведене положення є малоінформативним та не дозволяє

вибудувати цілісного бачення природи та змісту підстав адміністративної відповідальності [5, с. 71; 6, с. 119]. За великим рахунком, ч. 1 ст. 8 КУпАП дозволяє зробити тільки загальний висновок про те, що обов'язковою підставою відповідальності за адміністративне правопорушення є закон. Однак вона не містить відповіді на питання про те, який саме закон або положення закону може слугувати підставою адміністративної відповідальності, а також не дає інформації про інші підстави такої відповідальності.

Між тим, існування інших, окрім закону, підстав адміністративної відповідальності не підлягає сумніву. Адже саме по собі існування законодавства, окремого закону чи законодавчого положення не може обумовити реального застосування заходів адміністративної відповідальності. Подібно до того, як норма права не активується без настання певного юридичного факту, закон про адміністративну відповідальність не впливає на суспільні відносини та не спричиняє юридичних наслідків без наявності інших обов'язкових підстав.

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. Тим не менше, як свідчить аналіз сучасної наукової літератури, вітчизняні дослідники досі не досягли єдності в розумінні природи, змісту й переліку підстав адміністративної відповідальності.

Так, наприклад, Т. О. Коломоєць, О. О. Кукшинова та В. Г. Біла розглядають їх як: «правовий наслідок учинення проступку, покладання на особу обов'язку відповідати за порушення правової заборони перед державою і понести всі передбачені за це законом санкції [7, с. 81; 8, с. 40]». З точки зору С. М. Алфьорова, С. В. Ващенко, М. М. Долгополової, А. П. Купіна та ряду інших авторів, підставами адміністративної відповідальності є умови, за наявності яких можливе притягнення особи до адміністративної відповідальності [9, с. 162]. На думку О. О. Герасименка, такими підставами слід вважати: «сукупність об'єктивних чинників, які безпосередньо обумовлюють застосування адміністративного стягнення або інших заходів адміністративного впливу щодо особи, винної у вчиненні адміністративного правопорушення [6, с. 119, 120]». Зі свого боку, О. В. Панасюк стверджує, що підставами адміністративної відповідальності слугують: «привід або достатня причина, яка обумовлює притягнення до адміністративної відповідальності та накладення санкцій і спонукає до здійснення провадження у справі про адміністративне правопорушення [10, с. 463]».

У своїх роздумах про природу підстав адміністративної відповідальності, А. Ю. Пеховський та О. Поштаренко спираються на позицію окремих представників загальної теорії права, які розрізняють підстави притягнення до юридичної відповідальності та підстави настання юридичної відповідальності [11, с. 231]. Відповідно, в основу їх наукових міркувань покладена теза про те, що підставами притягнення до юридичної, зокрема адміністративної відповідальності є сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність можливою, а підставами настання такої відповідальності – сукупність обставин, наявність яких робить юридичну відповідальність повинною, тобто невідворотною [12, с. 176; 13, с. 136].

Аналіз наведених вище визначень змушує констатувати, що вони не тільки суттєво відрізняються між собою, але й містять ряд дискусійних положень.

Перш за все, видається необґрунтованим наукове уявлення, у рамках якого підстави адміністративної відповідальності розглядаються як правовий наслідок вчинення адміністративного проступку. Подібне уявлення веде до хибного висновку про те, що підставою адміністративної відповідальності є не вчинення адміністративного проступку, а його правові наслідки у вигляді застосування адміністративних стягнень або інших заходів адміністративного впливу. Тим самим підстави адміністративної відповідальності ототожнюються з заходами такої відповідальності, тобто з адміністративною відповідальністю як такою.

На наш погляд, це ототожнення не можна вважати коректним. Виходячи із загального значення терміну «підстава»: у даному контексті його слід розуміти як вихідну, необхідну умову, котра обґрунтовує настання адміністративної відповідальності. Попереднє виникнення такої умови або умов надалі активує механізм адміністративної відповідальності, що у кінцевому підсумку втілюється в застосуванні щодо порушника відповідних заходів примусу. Таким чином, виникнення підстав адміністративної відповідальності та застосування заходів такої відповідальності не співпадають у часі й співвідносяться між собою як причина і наслідок.

Важко погодитись і з тими вченими, на думку яких, підстави адміністративної відповідальності обумовлюють можливість притягнення до адміністративної відповідальності. Можливість – це філософське поняття, яке, за словами Л. О. Радіонової, відображає об'єктивно існуючий і внутрішньо зумовлений стан предмета у його незавершеному, потенційному розвитку. Мірою можливості є імовірність. Можливість може бути реальною, тобто мати високу імовірність здійснення, а може бути й абстрактною, що передбачає малу ймовірність реалізації [14, с. 111].

Між тим, правова доктрина виходить з того, що за наявності підстав для юридичної відповідальності остання настає неодмінно, тобто є невідворотною. У рівній мірі це стосується адміністративної відповідальності. В її основу покладено принцип невідворотності, згідно з яким, кожна особа, яка вчинила правопорушення повинна понести кару у вигляді адміністративних стягнень [15, с. 72–73]. Будь-яке адміністративне правопорушення за своєю правовою природою має тягти реакцію з боку держави в особі уповноважених органів, – пише О. М. Ратушенко, – ця реакція виражається у невідворотності покарання правопорушника і у відновленні порушених суспільних відносин [16, с. 90]. Таким чином, виходячи з даного принципу, сутність підстав адміністративної відповідальності не може розкриватися через категорію «можливість», оскільки зазначена категорія не втілює ідею обов'язкового, неминучого покарання за делікт.

Певною дискусійністю характеризується твердження О. В. Панасюк про те, що підстава адміністративної відповідальності не лише обумовлює накладення на винну особу адміністративних санкцій, але й спонукає до здійснення провадження у справі про адміністративне правопорушення [10, с. 463]. Загальновідомо, що питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності остаточно вирішується на підставі офіційної кваліфікації адміністративного правопорушення. Висновки кваліфікації формуються за результатами адміністративно-деліктного провадження та закріплюються в його результуючому процесуальному акті – постанові по відповідній адміністративній справі. При цьому результати кваліфікації можуть бути як позитивними – про наявність у діях або бездіяльності особи ознак складу конкретного адміністративного правопорушення, так і негативними – про відсутність ознак складу правопорушення у скоєному [17; 18; 19].

Відповідно, якщо у першому випадку провадження по справі завершується притягненням порушника до адміністративної відповідальності, то в другому – навпаки, фактична відповідальність особи не настає, а це в свою чергу свідчить про відсутність достатніх підстав для такої відповідальності. Звідси випливає очевидний висновок про те, що провадження по справі розпочинається ще до констатації підстав адміністративної відповідальності (власне кажучи, з'ясування таких підстав і є головною метою адміністративно-деліктного провадження). Тож, оскільки на момент початку провадження підстави для адміністративної відповідальності ще не з'ясовані, вони, а ргіогі, не можуть спонукати провадження по справі.

У світлі викладеного підстави адміністративної відповідальності доцільно розглядати як: сукупність правових і фактичних умов, наявність яких обумовлює застосування заходів адміністративного примусу

(адміністративних стягнень та інших) щодо особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Література:

1. Гуржій Т.О., Боровик Ю. Підстави адміністративної відповідальності у сфері народної медицини. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2017. № 5. С. 75-84.
2. Goncharuk S., Kuzmenko O., Gurzhii T., Berlach A., Yarmaki K. (2021) Establishment of the institute of administrative responsibility in the legal system of Ukraine. *Journal of Law and Political Sciences*. 2021. № 26 (1) P. 261-284.
3. Гуржій А.В. Підстави адміністративної відповідальності за порушення правил перевезення небезпечних, великоваговових і великогабаритних вантажів. *Наука і правоохорона*. 2012. № 1. С. 181-188.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
5. Герасименко О.О. Теоретичні засади визначення підстав адміністративної відповідальності. *Juris Europensis Scientia*. 2021. Вип. 2. С. 70-75.
6. Gerasymenko O. Grounds of administrative liability for intellectual property offenses. *Polonia University in Czestochowa : Proceedings of the International Scientific and Practical Conference. Legal Sciences: Research and European Innovations. Czestochowa, Republic of Poland. 23-24 April 2021. Czestochowa: «Baltija Publishing», 2021. P. 118-121.*
7. *Адміністративне право України* : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. К.: Істина, 2007. 216 с.
8. 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.
9. *Адміністративне право. Заг. частина*: навч. посіб. / [С. М. Алфьоров, С. В. Ващенко, М. М. Долгополова, А. П. Купін]. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
10. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : дис. ... доктора. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 535 с.
11. Скаун О.Ф. *Теорія держави і права*. Харків : Консум, 2001. 656 с.
12. Поштаренко О. Підстави настання адміністративної відповідальності осіб, що вчинили насильство щодо фізичної особи. *Адміністративне право і процес*. 2020. № 7. С. 175-181.

13. 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.
14. Радіонова Л. О. Філософія. Харків: ХНАМГ, 2006. 142 с.
15. Миколенко О.М. Каральна функція адміністративно-деліктного права. *Правова держава*. 2019. № 33. С. 71-77.
16. Ратушенко О.М. Функціональний зміст принципу невідворотності в адміністративній відповідальності неповнолітніх осіб. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 88-92.
17. Гуржій Т.О. Логіко-методологічні засади визначення поняття адміністративно-правової кваліфікації. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 2002. № 4. С. 218-223.
18. Гуржій Т.О. Місце юридичної кваліфікації у процесі правозастосування. *Право України*. 2006. № 4. С. 29-31.
19. Гуржій Т.О. Діалектична єдність філософських категорій загального, особливого та одиничного як головна передумова з'ясування сутності поняття кваліфікації адміністративного правопорушення. *Держава і право: Збірник наукових праць*. 2002. Вип. 18. С. 179-183.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-359-3-29>

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ НА ДЕОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ В УКРАЇНІ

Лукашенко Альона Анатоліївна

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна*

Єфименко Альона Романівна

*курсантка II курсу
Навчально-наукового інституту № 3
Національної академії внутрішніх справ
м. Київ, Україна*

Упродовж останніх років Україна досягла значного прогресу у створенні розгалуженої системи адміністративних послуг, яка задовольняє