

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Битяк Юрій Прокопович,
доктор юридичних наук, професор,
перший проректор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, академік НАПрН України,
Україна, м. Харків
e-mail: 1prorector@nulai.edu.ua
Scopus Author ID: 57200069984
ORCID 0000-0001-6332-0720

doi: 10.21564/2414–990x.151.214830
УДК 342.922.(477)

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття присвячена характеристиці адміністративної відповідальності як виду юридичного примусу, що має важливе значення для підтримання правопорядку, захисту особи, охорони прав і свобод людини, виконання завдань і функцій держави. Наведена у статті характеристика адміністративної відповідальності пов'язана з притаманними їй ознаками та особливостями адміністративного правопорушення (проступку). Найбільша увага приділена питанню, пов'язаному із суспільною небезпечністю протиправного діяння, з огляду на концептуальні зміни щодо кримінальної та адміністративної відповідальності. Зважаючи на появу у законодавстві «кримінального проступку», за який настає кримінальна відповідальність у спрощеному процесуальному порядку перед судом (суддею), у статті порушено проблему визначення злочинного проступку суспільно небезпечним діянням, але меншої суспільної небезпечності, а всі інші проступки (адміністративні) пропонується визнавати шкідливими, але не суспільно небезпечними, справи про які розглядаються в адміністративному порядку за визначеними в Кодексі про правопорушення правилами (процесуальними). Використовуючи досвід правового регулювання країн Європи, ми таким чином імплементуємо у своє законодавство європейські підходи, але з урахуванням національних традицій і підтриманням фундаментальних засад кримінальної відповідальності та збереженням таких засад щодо адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; адміністративне правопорушення; проступок; кримінальний проступок; кримінальна відповідальність; соціальна природа правопорушення; покарання.

Битяк Ю. П., доктор юридических наук, професор, перший проректор, Національний юридический університет імени Ярослава Мудрого, академик НАПрН України, Україна, г. Харьков.

e-mail: 1prorector@nulau.edu.ua; Scopus Author ID: 57200069984; ORCID 0000-0001-6332-0720

Административная ответственность и административное правонарушение

Статья посвящена характеристике административной ответственности как вида юридического принуждения, имеющего важное значение для поддержания правопорядка, защиты лица, охраны прав и свобод человека, выполнения задач и функций государства. Приведенная в статье характеристика административной ответственности связана с присущими ей признаками и особенностями административного правонарушения (проступка). Наиболее значительное внимание уделено вопросу, связанному с общественной опасностью противоправного деяния, учитывая концептуальные изменения в уголовной и административной ответственности. Используя опыт правового регулирования стран Европы, мы таким образом имплементируем в свое законодательство европейские подходы, но с учетом национальных традиций и поддержания фундаментальных основ уголовного права и сохранением таких основ по административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность; административное правонарушение; проступок; уголовный проступок; уголовная ответственность; социальная природа правонарушения; наказание.

Постановка проблеми. В Україні легального (законодавчого) визначення адміністративної відповідальності не існує. Її поняття, сутність, функції, принципи тощо визначаються із загальних засад юридичної відповідальності та аналізу статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). У самому ж Кодексі наводиться лише поняття адміністративного правопорушення, за скоєння якого і настає адміністративна відповідальність. І виходячи із поняття адміністративного правопорушення як підстави адміністративної відповідальності можна говорити, що адміністративна відповідальність за своїм змістом і сутністю полягає у застосуванні до правопорушника (фізичної чи юридичної особи) передбаченого санкцією адміністративно-правової норми заходу адміністративного примусу – адміністративного стягнення (адміністративного покарання).

Характеризуючи адміністративну відповідальність як захід адміністративно-правового примусу та вид юридичної відповідальності, слід підкреслити її значення для підтримання правопорядку в країні, захисту особи, охорони прав і свобод людини, виконання всіх завдань і функцій правової держави (від забезпечення всіх видів безпеки до охорони власності, порядку здійснення державної влади, громадського порядку і громадської безпеки). З цих позицій адміністративна відповідальність розглядається і як захід адміністративного примусу, реакція держави на правопорушення, покарання, негативне ставлення до скоєного діяння з боку держави і її структур з метою виховання та забезпечення належної поведінки, і як обов'язок правопорушника понести відповідні обмеження особистого, матеріального, морального, організаційного характеру, осуд з боку держави її органів, громадськості (суспільства і держави).

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу і синтезу розкрити теоретико-методологічні основи, історичні особливості, ознаки адмі-

ністративної відповідальності як виду юридичного примусу із врахуванням концептуальних змін щодо кримінальної та адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі адміністративну відповідальність характеризують за певними ознаками. Одні із них є спільними (загальними) із іншими видами юридичної відповідальності, інші є специфічними, які дозволяють виокремити її від інших видів юридичної відповідальності. З цього приводу слід зауважити, що в наукових колах щодо цих ознак майже не виникає питань, вони сприймаються всіма дослідниками, оскільки всі визнають підставою адміністративної відповідальності адміністративне правопорушення. Якщо і постають питання, то щодо особливостей адміністративної відповідальності за правопорушення в інших галузях права, щодо суб'єктів відповідальності (юридичних осіб), застосування заходів адміністративної відповідальності судами (суддями), місця провадження в справах про адміністративні правопорушення в адміністративному процесі. Одночасно слід звернути увагу, що адміністративна відповідальність завжди реалізується в адміністративно-деліктних відносинах. Такі відносини виникають між органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справу про адміністративне правопорушення, і особою (особами), стосовно яких порушена справа (особами, які скоїли правопорушення).

Не зупиняючись на функціях і принципах юридичної відповідальності – зазначимо, що цим забезпечується не лише розкриття характерних ознак законодавства про адміністративні правопорушення, а й показуються тенденції його розвитку з урахуванням відповідних правових ідей, в яких і знаходить конкретизація цілей адміністративної відповідальності, а через дотримання принципів досягається реалізація її цілей і функцій.

Характеристика загальних положень і принципів відповідальності, закріплена в Конституції України, знаходить конкретизацію в законодавстві, а щодо адміністративної відповідальності – в законодавстві про адміністративні правопорушення. Конституційні принципи відповідальності, в тому числі адміністративної, є загальновідомими: рівність усіх перед законом і судом; забезпечення прав і свобод людини і громадянина; презумпція невинуватості; вина як елемент суб'єктивної сторони складу правопорушення; індивідуалізація покарання; законність, гуманізм; гарантованість судового захисту тощо.

В адміністративно-правовій літературі виділяють дві підстави адміністративної відповідальності – нормативну (систему норм, які регулюють адміністративну відповідальність) та фактичну (діяння конкретного суб'єкта, яким порушено приписи, захищені адміністративно-правовими санкціями). Застосування адміністративної відповідальності – це владна правоохоронна діяльність суб'єктів адміністративної юрисдикції, яка здійснюється в установленій законом процесуальній формі і полягає у прийнятті індивідуальних актів (рішень, постанов) до конкретної ситуації, в результаті чого вирішується питання про притягнення до адміністративної відповідальності. Процесуальною формою застосування адміністративної відповідальності є провадження в справах про

адміністративні правопорушення. Фактичною підставою адміністративної відповідальності є скоєння протиправного, винного діяння, за яке КУпАП або іншими законами передбачена адміністративна відповідальність.

Оскільки адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного правопорушення, то виникає питання про сутність та зміст цього явища, його ознаки, особливості.

Поняття адміністративного правопорушення (проступка) наводиться в ст. 9 КУпАП. Кодекс визначає адміністративне правопорушення як протиправну, винну дію (бездіяльність) та караність (відповідальність).

Таким чином, виділяються три ознаки адміністративного правопорушення: протиправність, винуватість та караність.

Ознака протиправності показує, що особа скоїла дії, які порушують норми адміністративного чи інших галузей права (трудового, екологічного, фінансового, податкового, митного, бюджетного та інших) або ж свідчить про те, що особа не здійснила дій, передбачених нормами адміністративного права чи інших галузей права, які повинна була здійснити. Особливість протиправності адміністративних правопорушень пов'язана із тим, що більшість диспозицій адміністративно-правових норм, що визначають склад адміністративного правопорушення, є бланкетними, тобто відсилають до інших законів або нормативно-правових актів, прийнятих на їх основі. Тож заборони можуть мати місце не лише в законах, а й в урядових актах. Склади ж правопорушень в КУпАП формулюються як порушення вимог, стандартів, нормативів, порядку, умов відповідної галузі законодавства.

Обов'язковою умовою настання адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення є винуватість суб'єкта правопорушення в його скоєнні. Відсутність вини виключає визнання діяння правопорушенням, як і відповідальність за нього.

Адміністративне правопорушення посягає на суспільні відносини, котрі охороняються правовими нормами. Тому таке діяння є небажаним, шкідливим для суспільства, що визнається всіма науковцями, які так чи інакше вивчали проблему соціальної природи правопорушення. Це стосується в першу чергу передусім тих, хто займається проблемами адміністративного і кримінального права, оскільки санкції за скоєння антигромадських діянь не можуть застосовуватися без встановлення вини особи, яка їх скоїла. Запорукою цьому є презумпція невинуватості (ст. 62 Конституції України) та обов'язок органу (посадової особи), яка розглядає справу, доказати винуватість суб'єкта відповідальності. На вину (винуватість діяння) суб'єкта правопорушення прямо вказується у ст. 9 КУпАП та ст. 11 Кримінального кодексу України. У зв'язку з необхідністю встановлення вини правопорушника виникає потреба у вирішенні питання щодо визнання чи не визнання адміністративного правопорушення суспільно небезпечним діянням, оскільки така ознака, як суспільна небезпечність адміністративного проступку, офіційно в законодавстві не закріплена, але виділяється наукою адміністративного і кримінального права (в усякому разі на цю катего-

рію звертають увагу науковці). Автори статті «Ответственность за проступок: концептуальная модель» пропонують визначити проступок як передбачене цим законом (кодексом) винне діяння (дія чи бездіяльність), яке не досягає ступеня суспільної небезпечності, притаманній злочину [1]. На їх думку, Закон (Кодекс) про проступки визначить, які суспільно небезпечні діяння є проступками і які судові стягнення мають застосовуватися до осіб, що їх скоїли. Тобто буде застосовано вольове рішення, які діяння є суспільно небезпечними, а які не досягли суспільної небезпечності, не є злочинами. І тут знову, якщо ми говоримо, що всі правопорушення (проступки) є суспільно небезпечними, то де у цій схемі адміністративні й інші проступки, котрі не віднесені до злочинів (злочинних проступків) і кримінальних проступків. Який же їх ступінь суспільної небезпечності? Можливо, вона їм не притаманна, а вони є лише шкідливими, хоча і безумовно протиправними?

Постає питання про відмежування адміністративних правопорушень від злочинів, але названа матеріальна ознака, як бачимо, не уможлиблює їх чітке розмежування. Зараз існують три точки зору на шкідливість адміністративних проступків. Дві з них є чітко визначеними, а третя – це спроба об'єднати дві попередні позиції.

Більшість науковців розглядають адміністративне правопорушення як суспільно небезпечне діяння, що посягає на суспільні відносини, котрі охороняються правом [2, с. 45; 3, с. 159].

Протилежна позиція висловлена проф. О. М. Якубою. На її думку, підтриману потім й іншими науковцями, адміністративні проступки не є суспільно небезпечними діяннями. Їх протиправність є юридичним вираженням шкідливості. Протиправність притаманна всім проступкам і виражається в діях або бездіяльності, котрі суперечать вимогам загальнообов'язкових правил (адміністративно-правових норм), встановлених державою з метою урегулювання відносин у процесі державного управління. Адміністративні проступки мають потенційну можливість наносити шкоду інтересам суспільства. Як діяння шкідливе, антигромадське, воно є небажаним, однак адміністративне правопорушення позбавлене суспільного характеру, чим якісно відрізняється від злочину, хоча містить у собі всі фактичні підстави, схожі з підставами кримінальної відповідальності, тобто всі елементи складу правопорушення [4, с. 35–44].

Окремі дослідники стверджують, що деяким адміністративним проступкам притаманна суспільна небезпечність діяння, а деякі можуть і не мати суспільної небезпечності, а бути лише шкідливими, такими що завдають шкоду певним суспільним відносинам. У цьому, вважають учені, і полягає їх якісна особливість. Однак така позиція щодо розмежування злочинних і адміністративних (не злочинних) посягань призводить до того, що суспільна небезпечність не є тією категорією, яка може використовуватися для якісного відмежування адміністративних проступків і злочинів як критерій для оцінки їх соціальної природи і змісту, оскільки й саме поняття суспільної небезпечності чітко не визначено і однозначно в науці та практиці не трактується [5, с. 28–29].

Без чіткого визначення суспільної небезпечності як правової категорії знайти одностайність у цьому питанні неможливо, зважаючи і на тенденцію посилення санкцій за скоєння адміністративних проступків. Тобто розвиток адміністративно-деліктного права сприяє розмиванню меж розуміння суспільної небезпечності для злочинів і адміністративних проступків, що сприяє пошукам подальшого удосконалення чинного кримінального і адміністративного законодавства через введення системи проступків, які матимуть кримінальну складову, але не будуть тягнути судимості і розглядатимуться судами (суддями), але рішення у таких справах прийматимуться в особливому (спрощеному) порядку. Ця система відома у низці країн Західної Європи. У Німеччині правопорушення громадського порядку розглядається «малим кримінальним правом». Справи такі розглядаються загальними судами. Так склалося історично – всі види правопорушень в європейських державах розглядалися у рамках кримінального права, а відповідно і кримінального процесуального права [6, с. 451]. Лише з початком ХХІ ст. адміністративні правопорушення стали розглядатися не в судовому, а в адміністративному порядку (адміністративними органами). Звідси і виникає питання про появу в теорії кримінального права та законодавстві (кримінальному процесуальному) нашої країни так званих «кримінальних проступків» з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України. Тобто порядок розгляду справ, де підставою є кримінальний проступок, з'явився раніше, ніж сам кримінальний проступок, без вирішення питання щодо його суті і змісту. Це спричинило, особливо серед представників кримінально-правової науки, багато дискусій, які в цілому можна звести до одного – не допустити появи «кримінальних проступків» у законодавстві як підстави кримінальної відповідальності для збереження чистоти кримінального законодавства. Що стосується інших галузей права і законодавства, то це питання представників матеріального кримінального права не хвилює, як не хвилює і питання дотримання прав громадян при застосуванні заходів адміністративного впливу, що будуть застосовуватися на місці скоєння правопорушення. Тут потрібно ще визначитися чи той, хто буде складати протокол на місці скоєння правопорушення, сам розуміється в тому, за що складається протокол, чи це дійсно правопорушення (враховуючи рівень правової підготовки відповідних уповноважених осіб і рівень правової підготовки осіб, стосовно яких буде або може бути складено протокол про правопорушення). А як бути, якщо це правопорушення реєструється в автоматичному режимі, або коли справа розглядається іншим уповноваженим органом? Виникає і чимало інших питань у зв'язку з відходом від традиційних поглядів на злочин, адміністративне правопорушення (проступок), їх відмежування і особливості.

Розглядаючи проблеми адміністративної відповідальності та її врегулювання в Кодексі України про адміністративні правопорушення (проступки), не можна оминати увагою проєкт Концепції реформування Кримінального кодексу України та інших актів законодавства про відповідальність за правопорушення в публічній сфері, яка розроблена робочою групою з питань розвитку кримі-

нального права. Перед робочою групою поставлене завдання щодо підготовки та узагальнення пропозицій щодо змін до законодавства про кримінальну відповідальність. Однак у проекті Концепції мова йде не лише про нову кодифікацію кримінального законодавства України, а й про відповідальність за інші правопорушення в публічній сфері (які інші – не сказано), насамперед адміністративні. При цьому підкреслюється, що Кримінальний кодекс України 2001 р. і Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 р. не є єдиною злагодженою системою, як і те, що норми про так звану «адміністративну» відповідальність, окрім КУпАП, містяться також у ряді інших законів, що порушує принцип верховенства права (яким чином? – Ю. Б.). Цікаво, що адміністративна відповідальність у проекті названа так званою «адміністративною відповідальністю». Звертаємо увагу, що норми про так звану «кримінальну» відповідальність (особливо стосовно проступків) спочатку також знаходять своє місце у відповідних законах, а потім у Кримінальному кодексі.

Повністю погоджуючись із проблемою неузгодженості санкцій як всередині КК і КУпАП, так і між ними, слід констатувати, що ця проблема цілком на совісті законодавця. І так буде до тих пір, поки кожен депутат матиме право законодавчої ініціативи, а не фракція чи депутатська група, зміни і доповнення будуть прийматися з голосу, а проекти змін і доповнень не отримуватимуть наукового обґрунтування.

Не можна не звернути увагу і на вказану в проекті Концепції потребу в запровадженні діджиталізації в законодавчу сферу, здійснення кодифікації на більш високому рівні, ніж це було досі. Якщо це стосується розробки законодавчих актів про відповідальність за правопорушення в публічній сфері як складової електронного зводу законів України, то це очевидно, але коли фахівці з кримінального права передбачають і ставлять як своє завдання розробити поряд з Кримінальним кодексом України кодекс (закон) України про проступки (кримінальні проступки. – Ю. Б.) і кодекс України про відповідальність за правопорушення (які правопорушення? – Ю. Б. – дисциплінарні, екологічні і т.п.), у якому будуть передбачені такі діяння, до відповідальності за які особа притягується в адміністративному порядку за невиконання чи неналежне виконання правил у певній сфері та реалізуватиметься, як правило, накладенням штрафу безпосередньо під час виявлення правопорушення [7]. Виникає чимало питань і стосовно назви Кодексу, і сфери, і видів стягнень, порядку накладення, ким вони накладаються. Мова не може йти лише про штраф під час виявлення правопорушення, як це мислять автори Концепції, наприклад, «порушення правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів» чи «порушення правил про валютні операції» тощо. При скоєнні названих правопорушень накладається штраф, а зброя, боєприпаси, валюта залишається у правопорушника, чи безслідно у нього вилучається (конфіскується). Постає також і питання про те, що має розумітися під відповідальністю за публічні правопорушення. Дрібна крадіжка приватного майна для держави і її органів чи органів місцевого самоврядування – є правопорушенням у публічній

сфері чи ні? Є факт правопорушення, а реакції на його скоєння збоку держави не буде? Дивним видається можливість такого підходу.

Підтримуючи позицію про необхідність поділу деліктів на злочини, проступки (чи кримінальні проступки), адміністративні правопорушення (адміністративні проступки) і закріплення такого поділу на законодавчому рівні, слід чітко визначитися із поняттями – злочин, проступок (кримінальний проступок) чи адміністративне правопорушення (проступок). З метою удосконалення в цьому напрямку чинного законодавства, на наш погляд, слід передусім визначитися із поняттям адміністративного проступку (правопорушення).

Нині під адміністративним правопорушенням ми розуміємо і проступок, як це сформульовано у ст. 9 КУпАП, що об'єднує як проступки, так і правопорушення, а відповідно вони розглядаються як суспільно небезпечні поряд з кримінальними діяннями-злочинами. Тим більше, що згідно з чинним КУпАП низка адміністративних правопорушень, як і злочинні діяння, які, як правило, мають загальний об'єкт посягання, розглядаються в судовому порядку (дрібне хуліганство і хуліганство; дрібна крадіжка і крадіжка і т.п.). З цього приводу було б доцільним відокремити «адміністративне правопорушення» (проступок) і «проступок» («кримінальний проступок»). Усі діяння, які мають спільний об'єкт посягання зі злочинами, а також ті, які розглядаються в судовому порядку, віднести до проступків (Франція) чи кримінальних проступків (Німеччина, Італія) і розглядати їх як такі, що не тягнуть за собою судимості. Законодавчо це можна закріпити шляхом двох варіантів – або як окремий розділ Кримінального кодексу України (проти чого, безумовно, будуть виступати представники кримінально-правової науки), або підтримати думку науковців щодо підготовки окремого Закону України «Про проступки» чи «Про кримінальні проступки». Друга назва буде, звісно, зрозумілішою ще й тому, що такі діяння мають розглядатися у судовому порядку [8, с. 12–13; 9]. За злочинами зберігається Кримінальний кодекс України, якому супутнім є Кримінальний процесуальний кодекс України. Порядок розгляду справ про проступки може зберігатися у названому процесуальному Кодексі або окремому законі. Із сказаного висновок впливає один. Як би не називалися діяння, що не включені до Кримінального кодексу України як злочинні «проступки» чи «кримінальні проступки», вони мають належати до галузі кримінального права і розглядатися за правилами, визначеними кримінальним процесуальним законодавством. Інакше з'явиться нова невідома галузь права (мале кримінальне право).

Наведений підхід дозволяє використовувати поняття суспільної небезпеки до заборонених правом діянь як критерій оцінки їх суті, тобто і злочини, і проступки (кримінальні проступки) є суспільно небезпечними і відрізняються лише ступенем такої небезпеки. Це не дає можливості визначення суті і змісту поняття суспільної небезпеки, але дозволяє два названих види деліктів відмежувати від третього – адміністративного проступку. Враховуючи сказане вище, необхідно визначити ті протиправні діяння, які мають бути віднесені до сфери

адміністративно-правового регулювання та закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення. У ньому мають знайти місце адміністративні правопорушення, які відносяться до сфери управління, тобто посягають на встановлений порядок управління – сферу публічного адміністрування. Процесуальна основа розгляду таких справ має зберігатися у Кодексі, де визначиться і відповідна система органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Не можна забезпечити розгляд всіх правопорушень на місці їх скоєння, як і виконання постанов про накладення відповідних стягнень. Тим більше, що доцільно зберегти систему адміністративного оскарження актів про накладення адміністративних стягнень, а також судове оскарження в разі виникнення спору.

Такий підхід дає підстави характеризувати адміністративне правопорушення як соціально шкідливе діяння, але позбавлене будь-якого ступеня суспільної небезпеки. Хоча фактичною підставою адміністративної відповідальності є склад адміністративного правопорушення, тобто наявність усіх елементів, установлених правом, що характеризують діяння як адміністративне правопорушення, воно не є суспільно небезпечним.

В адміністративно-правовій науці виділяють чотири елементи юридичного складу адміністративного правопорушення – об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. Діяння визнається адміністративним правопорушенням, якщо в ньому мають місце всі чотири елементи, відсутність хоча б одного свідчить про те, що діяння не є адміністративним правопорушенням. Слід однак зазначити, що в законодавстві про адміністративні правопорушення не наводяться в діяннях усі елементи юридичного складу, а лише сутнісні ознаки, які свідчать, що діяння є адміністративним правопорушенням. Відсутність складу адміністративного правопорушення є підставою для закриття розпочатого провадження або відмови у його відкритті.

За юридичним складом (елементами) адміністративне правопорушення повністю співпадає зі складом злочину чи проступку (кримінального проступку), але якраз склад адміністративного правопорушення, притаманні йому особливості дозволяють відмежувати адміністративне правопорушення від проступку чи злочину, чим забезпечується режим законності при застосуванні адміністративної відповідальності. У цьому зв'язку і виникає питання про проступки. До якої галузі права вони належать – кримінального чи адміністративного права – можна визначити, лише проаналізувавши сутність, зміст і особливості проступків. До них, на наш погляд, слід віднести таке:

- суспільна небезпечність проступків (хоча і не досягає рівня суспільної небезпечності злочинних діянь);
- єдиний, або близький за суттю об'єкт проступку до об'єкта злочину;
- суб'єктом розгляду справ про проступки може виступати лише суд (суддя);
- відповідальність установлюється Кримінальним кодексом або окремим законом, при цьому заходи впливу (покарання) можуть бути спрямовані і на

особу, яка скоїла проступок (наприклад, громадські роботи) або майно (спеціальна конфіскація);

– порядок розгляду визначається кримінально-процесуальним законодавством, або у порядку, визначеному відповідним процесуальним законом;

– встановлення особливостей відповідальності за проступки неповнолітніх.

Наведене, з огляду на європейський досвід, дає підстави віднести проступки (кримінальні проступки) до кримінального права (або по-європейськи – до «малого кримінального права»).

За адміністративним правом залишиться адміністративне деліктне право лише у вигляді відповідальності за правопорушення адміністративні, ті, що скоюються у сфері діяльності публічної адміністрації і розглядатимуться виключно у адміністративному порядку. За межами цієї відповідальності, а відповідно і Кодексу України про адміністративні правопорушення, залишаються питання відповідальності в ряді інших галузей права – трудового, екологічного, аграрного, фінансового, безумовно, конституційного та інших. Переконані, що такі справи мають розглядатися у порядку, встановленому у відповідній галузі уповноваженими на те органами (посадовими особами) відповідно до правил, визначених галузевими законами. Це значно підвищить фаховість вирішення справ у відповідних галузях права при збереженні в разі спору права сторонам звертатися до суду.

Питання про їх включення (проступків у різних галузях) до адміністративних і відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення (проступки) риторичне. Якщо за такі проступки (правопорушення) встановлюється адміністративна відповідальність (накладання адміністративних стягнень), їх місце у Кодексі про адміністративні правопорушення (проступки).

Однак наведена позиція дає певні підстави говорити про різний рівень «шкідливості» злочинів і адміністративних правопорушень (проступків), оскільки завдана діянням шкода має вимір – кількісний, якісний чи інший, що має важливе значення для вирішення питання щодо оновлення кримінального і адміністративного законодавства згідно з концепцією про майбутнє законодавство – Кримінальний кодекс України, Кодекс (Закон) про проступки (кримінальні проступки) і Кодекс України про адміністративні правопорушення (проступки). При цьому в адміністративному порядку можуть застосовуватися лише заходи впливу, передбачені КУпАП, і вони мають бути пов'язаними з адміністративною (управлінською) діяльністю. Перші два закони мають розглядатися як частини кримінального законодавства, справи про них вирішуються лише в судовому порядку, але проступки, як менш «шкідливі», хоча і «суспільно небезпечні», не тягнуть за собою судимості і за них передбачаються заходи покарання, відмінні від тих, що застосовуються за злочини. Дискусійною видається позиція І. П. Голосніченка та І. Б. Коліушка, котрі ще у 2001 р. пропонували до формування інституту кримінального проступку сформував законодавство про адміністративний і підсудний проступки, прийнявши закон у вигляді Кодексу України про підсудні та адміністративні проступки, оскільки більшість громадян

не готові сприйняти концепцію проступків (особливо кримінального проступку) [Див. про це більше: 10, с. 40].

З огляду на те, що запропонований Кодекс не був розроблений і йде робота над Кодексом про проступки (кримінальні проступки) та КУпАП, а також, що справи про адміністративні правопорушення мають розглядатися лише в адміністративному порядку, про проступки підсудні (про підсудні адміністративні проступки) не може йти мова. Справи про проступки можуть розглядатися і вирішуватися лише за особливими правилами, близькими до тих, які вирішуються як кримінальні. Адміністративними правопорушеннями мають визнаватися лише ті, які скоюються у сфері суспільних відносин, пов'язаних з управлінською діяльністю – публічним адмініструванням. Необхідно зауважити, що розгляд адміністративного права як поліструктурного утворення і його предмета як явища, що не обмежується лише сферою виконавчої влади чи місцевого самоврядування, не є підставою для розповсюдження поліструктурності і на відповідальність за адміністративні правопорушення. Вони можуть вчинятися лише у сфері публічного адміністрування і розглядатися в адміністративному порядку і аж ніяк не в судовому. Відповідальність за проступки в інших сферах і галузях має регулюватися відповідним законодавством.

В українській адміністративно-правовій науці з часу проголошення незалежності спеціальних робіт, присвячених питанням адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення (проступку, делікту), власне, й не було, крім дослідження В. К. Колпакова «Адміністративно-деліктний правовий феномен» [11]. Проблеми відповідальності за адміністративні правопорушення якщо і розглядалися, то, як правило, пов'язувалися з іншими науковими напрямками. Це ж можна сказати і про відмежування адміністративних правопорушень від злочинів, хоча це питання доволі довго перебувало у центрі уваги дослідників. У більш ніж трьох десятках дисертаційних робіт вітчизняних учених тією чи іншою мірою аналізувалися питання здебільшого відмежування адміністративного проступку і злочину, але у рамках інститутів адміністративної відповідальності, правоохоронної, державно-управлінської діяльності та інших.

З огляду на критерії визначення діянь адміністративними проступками, зокрема, наявність у діянні шкоди – суспільної небезпеки, її ступінь, пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства, В. К. Колпаков стверджує, що законодавець пов'язує суспільну небезпеку з будь-яким правопорушенням, хоча в КУпАП не вживається термін «суспільна небезпека», і робить висновок, що «є достатньо підстав вважати «шкідливість» онтологічною ознакою об'єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), яка притаманна злочинам і адміністративним проступкам. Гносеологічною ознакою об'єктивної сторони складу правопорушення, яка притаманна злочинам і адміністративним проступкам, є «суспільна небезпека» [11, с. 187].

Якраз тут і виникає питання, яка ж ознака дозволяє розрізняти адміністративне правопорушення і злочин, якщо шкідливість діяння і суспільна небезпека складу цього діяння притаманні завжди. Питання про суспільну небезпечність

має вирішуватися до винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення, а тим більше вироку чи іншого рішення суду. Після прийняття цих актів гносеологічна ознака об'єктивної сторони складу правопорушення – «суспільна небезпека», на наш погляд, ніякого значення вже не має. Яким чином має вимірюватися обсяг (ступінь) суспільної небезпеки? Обійтися при вимірі її ступеня без врахування об'єкта, якому заподіюється шкода (об'єкта посягання), суб'єкта вчинення правопорушення, як і суб'єктивної сторони (суб'єктивними ознаками), тобто обмежитись лише об'єктивною стороною не вдасться. Має враховуватися рівень шкідливості (тяжкість шкоди), мотиви, мета, форма вини і інші ознаки.

Висновки. Не вдаючись у розгляд проблеми реформування кримінального законодавства (кодексів Кримінального і Кримінального процесуального), слід все ж застерегти від безсистемності у цьому процесі, як і у реформуванні законодавства адміністративного (Кодекс про адміністративні правопорушення), який так змінився і продовжує змінюватися, що його вже важко застосовувати на практиці. Приміром, зміни і доповнення до КУпАП опубліковані у більш ніж 500-х номерах Відомостей Верховної Ради України, виключено понад 70 статей і вся глава 15-Б, але при цьому без нумерації «прим» у Кодексі, як і до того, 330 статей.

Безумовно, дискусійною є пропозиція про доцільність відмовитися від такої фундаментальної засади кримінального права, як суспільна небезпечність, і замінити її положенням не про усвідомлення особою суспільної небезпеки вчиненого нею діяння, а розумінням його протиправності як ознаки, що визначає форму вини. Не варто зосереджувати увагу і на такому спірному положенні, як покарання за сукупністю злочину і проступку, що може призвести взагалі до втрати реальних критеріїв відмежування між злочином, проступком кримінальним і адміністративним. Саме тому слід стати на позицію, що злочин і кримінальний проступок – суспільно небезпечні діяння, але різного ступеня, а адміністративний проступок – це шкідливе діяння, як і всі інші проступки, крім кримінального. У Кодексі про адміністративні правопорушення і законах, що встановлюють відповідальність за правопорушення (проступки) в окремих галузях діяльності, мова йде про шкідливість діяння, а не про суспільну небезпечність. Суспільну небезпечність можуть мати злочинні діяння і проступки (кримінальні проступки), місце яких лише у Кримінальному кодексі України та кодексі (законі) про проступки (чи кримінальні проступки).

Представники кримінально-правової науки свої позиції відстоюють. Варто і представникам адміністративно-правової науки та інших галузей публічного права теж висловитися з цих проблем.

Список літератури

1. Таций В. Я., Тютюгин В. И., Каплина О. В., Гродецкий Ю. В., Байда А. А. Ответственность за проступок: концептуальная модель. *Вісник Асоціації кримінального права України* : електрон. наук. фах. вид. 2014. № 1 (2). С. 48–85. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/2_5.pdf.

2. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. Москва : Госюриздат, 1961. 186 с.
3. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Государственное и материально-правовое исследование. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.
4. Якуба О. М. Административная ответственность. Москва : Юрид. лит., 1972. 152 с.
5. Бахрах Д. М. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособие. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.
6. Пуделька Йорг. Сравнительный анализ гражданско-процессуального и административно-процессуального права. *Ежегодник публичного права – 2014: «Административное право: сравнительно-правовые подходы»*. Москва : Инфотропик Медиа, 2014. С. 445–450.
7. Концепція реформування Кримінального кодексу України та інших актів чинного законодавства про відповідальність за правопорушення в публічній сфері. *Концептуальні засади нової редакції Кримінального кодексу України* : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 17-19 жовтня 2019 р.) / редкол. : В. Я. Тацій (голов. ред.), А. П. Гетьман, Ю. В. Баулін та ін. Харків : Право, 2019. С. 21–28.
8. Тацій В. Я., Тютюгін В. І., Капліна О. В., Гродецький Ю. В., Байда А. А. Концепція впровадження проступку шляхом прийняття Закону (Кодексу) України про проступки : (Проект для обговорення). *Юридичний вісник України*. 2014. № 21 (24–30 травня). С. 12–13.
9. Борисов В. І., Тютюгін В. І., Демидова Л. М. Кримінальний проступок: концептуальні засади запровадження до національного законодавства. *Вісник Асоціації кримінального права України* : електрон. наук. фах. вид. 2016. № 2 (7). С. 129–142. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua/wp>.
10. Коліушко І. Б., Голосніченко І. П. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду. *Право України*. 2001. № 3. С. 39–42.
11. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

References

1. Tacij, V.Ja., Tjutjugin, V.I., Kaplina, O.V., Grodeckij, Ju.V., Bajda, A.A. (2014). Otvetstvennost' za prostupok: konceptual'naja model'. *Visnyk Asotsiatsii kryminalnoho prava Ukrainy – Bulletin of the Association of Criminal Law of Ukraine, issue 1 (2)*, 45–85. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/2_5.pdf [in Russian].
2. Lunev, A.E. (1961). Administrativnaja otvetstvennost' za pravonarusheniya. Moscow: Gosjurizdat [in Russian].
3. Galagan, I.A. (1970). Administrativnaja otvetstvennost' v SSSR. Gosudarstvennoe i material'no-pravovoe issledovanie. Voronezh: Izd-vo Voronezh. un-ta [in Russian].
4. Jakuba, O.M. (1972). Administrativnaja otvetstvennost'. Moscow: Jurid. lit. [in Russian].
5. Bahrah, D.M. (1989). Administrativnaja otvetstvennost' grazhdan v SSSR. Sverlovsk: Izd-vo Ural. un-ta [in Russian].
6. Pudel'ka, Jorg. (2014). Sravnitel'nyj analiz grazhdansko-processual'nogo y administrativno-processual'nogo prava. *Ezhegodnik publichnogo prava – 2014: «Administrativnoe pravo: sravnitel'no-pravovye podhody» – Yearbook of Public Law – 2014: “Administrative Law: Comparative Legal Approaches”*. Moscow: Infotropik Media, 445–450 [in Russian].
7. Kontseptsiiia reformuvannia Kryminalnoho kodeksu Ukrainy ta inshykh aktiv chynnoho zakonodavstva pro vidpovidalnist za pravoporushennia v publichnii sferi. *Kontseptualni zasady novoi redaktsii Kryminalnoho kodeksu Ukrainy: materialy mizhnar. nauk. konf. (m. Kharkiv, 17-19 zhovtnia 2019 r.)*. V.Ya. Tatsii, A.P. Getman, Yu.V. Baulin et al. (Eds.). (2019). Kharkiv: Pravo, 21–28 [in Ukrainian].
8. Tatsii, V.Ya., Tiutiuhin, V.I., Kaplina, O.V., Hrodetskyi, Yu.V., Baida, A.A. (2014). Kontseptsiiia vprovadzhenia prostupku shliakhom pryiniattia Zakonu (Kodeksu) Ukrainy pro prostupky: (Proekt dlia obhovorennia). *Yurydychnyi visnyk Ukrainy – Legal Bulletin of Ukraine, issue 21*, 12–13 [in Ukrainian].

9. Borysov, V.I., Tiutiuhin, V.I., Demydova, L.M. (2016). Kryminalnyi prostupok: kontseptualni zasady zaprovadzhennia do natsionalnoho zakonodavstva. *Visnyk Asotsiatsii kryminalnoho prava Ukrainy – Bulletin of the Association of Criminal Law of Ukraine, issue 2 (7), 129–142*. URL: <http://nauka.nlu.edu.ua/wp> [in Ukrainian].

10. Koliushko, I.B., Holosnichenko, I.P. (2001). Do problemy vidmezhuвання administratyvnykh prostupkiv vid prostupkiv, shcho pidpadaui pid yurysdyktsiiu sudu. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 3, 39–42* [in Ukrainian].

11. Kolpakov, V.K. (2004). Administratyvno-deliktnyi pravovy fenomen. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

Bytiak Yu. P., Doctor of Law, Full Professor, Vice-Rector, Yaroslav Mudryi National Law University, Academician of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: 1prorector@nula.edu.ua ; Scopus Author ID: 57200069984 ; ORCID 0000-0001-6332-0720

Administrative responsibility and administrative offense

Administrative liability, as a type of legal coercion, is important for maintaining law and order, protection of an individual, protection of human rights and freedoms, performance of tasks and functions of the state. The description of administrative liability, given in the article, is connected with its inherent features and peculiarities of an administrative offense (misdemeanour). The most significant attention is paid to the issue, connected with public danger of an illegal act, taking into account the conceptual changes in criminal legislation, and, thus, criminal liability and as a consequence of administrative liability. The concept of reforming the Criminal Legislation provides for the preparation in addition to the Criminal Code of Ukraine, the Code (Law) on Criminal Offenses (misdemeanours) and the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Taking into account the emergence of the phenomenon of “criminal misdemeanours” in the legislation of Ukraine, for committing of which there is criminal liability before the court (the judge), the author raises the question of defining such criminal offense as a socially dangerous act, but of less public danger than a crime, and all other misdemeanours (administrative) should be considered harmful, but not socially dangerous. Cases of such misdemeanours should be considered during administrative proceedings, according to the (procedural) rules defined in the Code on Administrative Offenses.

Using the experience of legal regulation of European countries, we thus implement our legislation to the European one, but taking into account our national traditions and maintaining the fundamental principles of criminal law and maintaining such principles regarding administrative liability. So, criminal liability arises only in accordance with the Criminal Code of Ukraine and the Code (Law) on Criminal Offenses (misdemeanours) as socially dangerous acts, and administrative liability arises in accordance with the Code of Ukraine on Administrative Offenses (misdemeanours) that are not socially dangerous.

Keywords: administrative responsibility; administrative offense; misconduct; criminal offense; criminal liability; the social nature of the offense; punishment.

Рекомендоване цитування: Битяк Ю. П. Адміністративна відповідальність та адміністративне правопорушення. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 151. С. 87–100. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.151.214830>.

Suggested Citation: Bytiak, Yu.P. (2020). Administratyvna vidpovidalnist ta administratyvne pravoporushennia [Administrative responsibility and administrative offense]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality, issue 151, 87–100*. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.151.214830> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 21.10.2020 р.