

**ПРИВАТНА УСТАНОВА
«НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА»**

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ФЕДОРЧУК МИКОЛА ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ПУБЛІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ: ПРОБЛЕМИ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО
РОЗУМІННЯ ТА ПРАВОРЕАЛІЗАЦІЇ**

Подається на здобуття наукового ступеня **кандидата юридичних наук**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ М.В. Федорчук

Науковий керівник – **Боровик Андрій Володимирович**,
доктор юридичних наук, доцент,
відмінник освіти України

Ужгород – 2025

АНОТАЦІЯ

Федорчук М.В. Адміністративна відповідальність публічних суб'єктів: проблеми концептуального розуміння та правореалізації. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2025.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню нормативних передумов та теоретично-наукового розуміння адміністративної відповідальності публічних суб'єктів в умовах розбудови сучасної правової системи, що відповідає утвердженню та захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

На основі аналізу наукових джерел та теоретичних напрацювань вітчизняних учених, актів внутрішньодержавного та міжнародного законодавства, а також актів правозастосування, аналітичних даних сформульовано обґрунтовані висновки, пропозиції і рекомендації, спрямовані на розвиток інституту адміністративної відповідальності та нормативного механізму притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, здійснено перегляд основних концептуальних розумінь досліджуваного явища. Проведено критичний аналіз нормативного забезпечення в контексті порівняння застосування адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності. Здійснено теоретико-правовий аналіз поняття «публічний суб'єкт», «публічна відповідальність» з урахуванням європейських та міжнародних вимог функціонування публічної влади та в умовах формування демократичного громадянського суспільства. Окрему вагу присвячено історичним передумовам формування даного правового інституту в межах правової системи України, досліджено генезу формування інституту

адміністративної відповідальності та субінституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів

Обґрунтовано нові підходи до розуміння публічної відповідальності з обов'язковим урахуванням критерію персоналізації відповідальності. Критично оцінено діюче нормативне забезпечення правовідновлювальної функції адміністративної відповідальності з урахуванням можливого застосування інструментів інших видів юридичної відповідальності досліджуваних суб'єктів.

З'ясовано, що одним із негативних факторів, які впливають на формування правозастосовної практики притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, є відсутність у межах чинного нормативно-правового регулювання єдиного підходу до визначення посадової особи як єдиного можливого критерію ідентифікації публічного суб'єкта серед усього кола суб'єктів адміністративної відповідальності, що в свою чергу спричиняє наявність невизначеності у формуванні підходів до розуміння складів адміністративних правопорушень. Встановлено, що дана недосконалість пов'язана із тим, що термін «посадова особа» використовується також для характеристики суб'єктів приватно-правових відносин, що вносить додаткові нормативні та наукові суперечності. Обґрунтовано, що перенасиченість діючого законодавства термінологією, близькою за значенням («суб'єкти влади», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний орган», «державний орган», «службова особа», «посадова особа»), але не тотожною, не сприяє чіткому формуванню складів можливих адміністративних правопорушень та визначення масиву нормативного регулювання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів.

Встановлено, що основною метою адміністративної відповідальності за правопорушення, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, є встановлення охорони та захисту суспільних відносин від діянь осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які не містять безпосередніх ознак корупції, але пов'язані із

нею, а притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією, реалізує превентивну мету адміністративної відповідальності та перешкоджає вчиненню корупційних правопорушень, які є більш суспільно небезпечними та шкідливими і за які чинним нормативно-правовим регулюванням передбачена кримінальна відповідальність. З'ясовано, що науковою проблемою, яка потребує вирішення, є відсутність критеріїв діянь, які містять ознаки корупції.

Проведено змістовний аналіз складів адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, результаті якого з'ясовано, що об'єктивна сторона адміністративних правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами, може бути як у формі дії так і бездіяльності. Визначено проблему, яка полягає у відсутності встановлених чітких умов бездіяльності у межах складів правопорушень (порушення строків, обсяг ненадання інформації, умови неповідомлення тощо), що спричиняє неоднозначність кваліфікації протиправних діянь. З'ясовано, що проблематика визначення суб'єктивної сторони полягає у відсутності визначеності форми вини та наявності змістовної колізії, яка полягає у, з одного боку, допустимості вчинення правопорушень умисно та з необережності, а з іншого, враховуючи завідомо існуючу обізнаність публічних суб'єктів при вступі на посаду про необхідність дотримання охоронюваних адміністративно-деліктним законодавством вимог, факт вчинення ними правопорушень з необережності виключається.

Обґрунтовано, що проблематика притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності полягає у наявності наступних недоліків: неповнота формулювання нормативних положень КУпАП, що спричиняє ускладнення збирання доказової бази та формування адміністративної справи і в результаті – неоднакове вирішення судами аналогічних справ про адміністративні правопорушення та неоднакове застосування адміністративних санкцій; нелогічне розміщення складів адміністративних правопорушень в межах КУпАП, більшість з яких розміщено в межах глави

13-А, визначивши їх як такі, що пов'язані із корупцією, тобто, визначивши родовий об'єкт аналізованих правопорушень, проте, не визначивши спільний родовий об'єкт для всіх правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами; бланкетний характер закріплених у межах положень КУпАП правопорушень, аналіз та тлумачення яких потребують звернення до положень інших нормативно-правових актів; невідповідний розмір адміністративних санкцій, які не сприяють реалізації охоронної та превентивної функцій адміністративно-деліктного законодавства; нормативне регулювання кримінальним та адміністративним законодавством окремих видів правовідносин, що негативно впливає на визначення предмету правового регулювання адміністративно-деліктного права.

Встановлено, що нормативне (міжнародне та європейське) регулювання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів залежить від наступних факторів: приналежність правової системи конкретної держави до виду правової сім'ї; внутрішньодержавної готовності визначення чітких складів правопорушень; наявності вже діючих механізмів притягнення публічних суб'єктів до кримінальної та дисциплінарної відповідальностей. Визначено, що значний масив протиправних діянь публічних службовців лежить в основі потреби регулювання і протидії корупційним проявам у державі та суспільстві, що в свою чергу формує масив кримінального законодавства, яке є застосовуваним до таких суб'єктів за корупційні правопорушення, та недостатню визначеність адміністративної відповідальності. Наведене дозволяє зробити висновок, що інститут адміністративної відповідальності публічних суб'єктів знаходиться на етапі активного розвитку у межах регіонального та світового нормативного забезпечення.

З'ясовано, що основними проблемами адміністративної відповідальності публічних суб'єктів на сьогодні є: невідповідність нормативного регулювання сучасному стану суспільних відносин, що проявляється у діючому застарілому КУпАП; відсутність концептуальної

єдності підходів у формуванні загальної публічної відповідальності суб'єктів владних повноважень та інших публічних суб'єктів, що в свою чергу виражається в існуванні різних видів відповідальності, реалізація яких не завжди є можливою, а відтак відбувається втрата сенсу таких видів відповідальності; відсутність нормативно передбаченого механізму вчасного реагування держави на порушення публічними суб'єктами порядку виконання ними своїх повноважень; нормативна неузгодженість та алогічність викладу нормативного матеріалу про формуванні відповідного правового інституту.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктне право, адміністративно-деліктні правовідносини, публічна відповідальність, публічна служба, публічний суб'єкт, суб'єкти владних повноважень.

ANNOTATION

Fedorchuk M.V. Administrative responsibility of public entities: problems of conceptual understanding and legal implementation. – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Thesis for obtaining a candidate degree in law sciences in specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Uzhhorod National University, Uzhhorod, 2025.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the regulatory prerequisites and theoretical and scientific understanding of the administrative responsibility of public entities in the context of the development of a modern legal system that meets the establishment and protection of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals.

Based on the analysis of scientific sources and theoretical developments of domestic scientists, acts of domestic and international legislation, as well as acts of law enforcement, and analytical data, substantiated conclusions, proposals, and

recommendations aimed at developing the institution of administrative responsibility and the regulatory mechanism for holding public entities to administrative responsibility were formulated, and the basic conceptual understandings of the phenomenon under study were reviewed. A critical analysis of the regulatory framework was carried out in the context of comparing the application of administrative responsibility with other types of legal responsibility. A theoretical and legal analysis of the concepts of «public entity», «public responsibility» was carried out, taking into account European and international requirements for the functioning of public authorities and in the context of the formation of a democratic civil society. Particular attention is paid to the historical prerequisites for the formation of this legal institution within the legal system of Ukraine, the genesis of the formation of the institution of administrative responsibility and the sub-institution of administrative responsibility of public entities is investigated.

New approaches to understanding public responsibility are substantiated with the obligatory consideration of the criterion of personalization of responsibility. The current regulatory support for the right-restorative function of administrative responsibility is critically assessed, considering the possible use of instruments of other types of legal responsibility of the subjects under study.

It was found that one of the negative factors that influence the formation of law enforcement practice of bringing public entities to administrative responsibility is the absence within the current regulatory and legal regulation of a single approach to defining an official as the only possible criterion for identifying a public entity among the entire range of subjects of administrative responsibility, which in turn causes uncertainty in the formation of approaches to understanding the components of administrative offenses. It has been established that this imperfection is because the term «official» is also used to characterize subjects of private legal relations, which introduces additional regulatory and scientific contradictions. It is substantiated that the oversaturation of the current legislation with terminology that is close in meaning («authority subjects», «subject of

authority», «administrative body», «state body», etc.) but not identical, does not contribute to the clear formation of the composition of possible administrative offenses and the definition of the array of regulatory regulation of administrative liability of public entities.

It has been established that the main purpose of administrative liability for offenses committed by public entities is to establish protection and defense of public relations from the actions of persons authorized to perform state or local government functions that do not contain direct signs of corruption, but are related to it, and bringing to administrative liability for offenses related to corruption implements the preventive goal of administrative liability and prevents the commission of corruption offenses that are more socially dangerous and harmful and for which the current regulatory framework provides for criminal liability. It has been found that the scientific problem that needs to be solved is the lack of criteria for actions that contain signs of corruption.

A substantive analysis of the components of administrative offenses related to corruption was conducted, as a result of which it was found that the objective side of administrative offenses that can be committed by public entities can be both in the form of action and inaction. The problem is identified, which consists in the absence of established clear conditions of inaction within the components of offenses (violation of deadlines, the scope of failure to provide information, conditions of failure to notify, etc.), which causes ambiguity in the qualification of illegal acts. It was found that the problem of determining the subjective side lies in the lack of certainty of the form of guilt and the presence of a substantive conflict, which consists in, on the one hand, the admissibility of committing offenses intentionally and negligently, and on the other, taking into account the knowingly existing awareness of public entities upon taking office of the need to comply with the requirements protected by administrative tort law, the fact of their committing offenses negligently is excluded.

It is substantiated that the problem of bringing public entities to administrative liability lies in the following shortcomings: incomplete formulation

of the regulatory provisions of the Code of Administrative Offenses, which complicates the collection of evidence and the formation of an administrative case and, as a result, unequal decisions by courts of similar cases on administrative offenses and unequal application of administrative sanctions; illogical placement of the components of administrative offenses within the Code of Administrative Offenses, most of which are placed within Chapter 13-A, defining them as those related to corruption, that is, defining the generic object of the analyzed offenses, however, not defining a common generic object for all offenses that can be committed by public entities; blanket nature of offenses fixed within the provisions of the Code of Administrative Offenses, the analysis and interpretation of which require reference to the provisions of other regulatory legal acts; inappropriate size of administrative sanctions that do not contribute to the implementation of the protective and preventive functions of administrative tort law; regulatory regulation by criminal and administrative legislation of certain types of legal relations, which negatively affects the determination of the subject of legal regulation of administrative tort law.

It has been established that regulatory (international and European) regulation of administrative liability of public entities depends on the following factors: the affiliation of the legal system of a particular state to the type of legal family; domestic readiness to determine clear categories of offenses; the presence of already operating mechanisms for bringing public entities to criminal and disciplinary liability. It has been determined that a significant array of illegal acts of public officials underlies the need to regulate and counteract corruption in the state and society, which in turn forms an array of criminal legislation that is applicable to such entities for corruption offenses, and insufficient certainty of administrative liability. The above allows us to conclude that the institution of administrative responsibility of public entities is at the stage of active development within the framework of regional and global regulatory support.

It was found that the main problems of administrative responsibility of public entities today are: inconsistency of regulatory regulation with the current

state of public relations, which is manifested in the current outdated Code of Administrative Offenses; lack of conceptual unity of approaches in the formation of general public responsibility of subjects of power and other public entities, which in turn is expressed in the existence of various types of responsibility, the implementation of which is not always possible, and therefore there is a loss of meaning of such types of responsibility; lack of a normatively provided mechanism for timely response of the state to violations by public entities of the procedure for the exercise of their powers; regulatory inconsistency and illogical presentation of regulatory material on the formation of the relevant legal institution.

Key words: administrative responsibility, administrative tort law, administrative tort legal relations, public entity, public responsibility, public service, subjects of authority.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Федорчук М.В. Адміністративно-деліктне право та його місце в системі права України. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 691–696. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.103>.

2. Федорчук М.В. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: теоретико-правові підходи розуміння. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 661–666. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.91>.

3. Федорчук М.В. Систематизація адміністративно-деліктного законодавства: перспективи впровадження змін. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 578–582. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.92>.

4. Федорчук М.В. Нормативне визначення суб'єктів владних повноважень та їх функцій в системі адміністративної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 510–513. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/114>.

5. Федорчук М.В. Правопорушення, пов'язані з корупцією в системі адміністративно-деліктного законодавства України: аналіз та роль. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). Р. 290–294. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.42>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Федорчук М.В. Проблема кодифікації адміністративно-деліктних норм: нормативний підхід. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. Р. 414–416. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-109>.

2. Федорчук М.В. Визначення суб'єкта владних повноважень як суб'єкта адміністративної відповідальності. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 616–617. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-168>.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СИСТЕМІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	24
1.1 Історичні передумови формування адміністративної відповідальності як заходу державного примусу.	24
1.2 Теоретичні підходи та наукові концепції розуміння адміністративної відповідальності.....	45
1.3 Місце адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності.....	67
Висновки до розділу 1	86
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	90
2.1 Адміністративно-правовий статус публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень.....	90
2.2 Правопорушення, суб'єктом вчинення яких є публічні суб'єкти.....	108
2.3 Проблеми практичної реалізації притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності.....	131
Висновки до розділу 2	149
РОЗДІЛ 3 ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ НЕОБХІДНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ	153
3.1 Міжнародне регулювання та основи притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності.....	153

3.2 Напрями нормативного та процедурного вдосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності в Україні.....	172
Висновки до розділу 3.....	191
ВИСНОВКИ.....	195
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	204
ДОДАТКИ.....	221

ВСТУП

Актуальність теми. Адміністративна відповідальність як один із найпоширеніших видів юридичної відповідальності залишається дискусійним та неузгодженим феноменом правової науки. Причинами такої дискусійності є неактуальне нормативне регулювання, що не відповідає потребам сьогодення та стану розвитку суспільних відносин, які охороняються адміністративно-деліктними нормами, застарілі процесуальні порядки притягнення суб'єктів до адміністративної відповідальності, наявність досить широкого кола наукових концепцій та позицій, часто неузгоджених між собою, стосовно визначення ключових понять адміністративної відповідальності тощо. Навіть незважаючи на однозначність вибору єдиного вектора формування та реалізації зовнішньої політики України – євроінтеграційного, питання національного регулювання адміністративної відповідальності потребують додаткових наукових пошуків та прикладних досліджень.

Проблема наукового розуміння та практичного застосування адміністративної відповідальності посилюється також за рахунок визначення особливого суб'єктного складу правопорушень, а саме випадків, коли суб'єктами вчинення таких деліктів є публічні суб'єкти, які, з одного боку, відображають і втілюють у своїй діяльності волю держави, а з іншого – безпосередньо впливають на визначення меж такої волі, що створює колізію у процесі оцінки рівня справедливості притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Окрім застарілого та неактуального нормативного регулювання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів, додаткового значення набувають спроби законодавця по-новому упорядкувати масив правових норм, що не вдалося зробити з моменту прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 року (далі – КУпАП) жодного разу. Більше того, нормативне упорядкування напряму залежить від наукових

підходів та концепцій розуміння тих чи інших правових явищ, понять, що підкреслює посилений інтерес до зазначеної проблематики.

Необхідність проведення цього дослідження додатково обґрунтовується взятими на себе Україною зобов'язаннями відповідно до положень Угоди про асоціацію 2014 року, внаслідок підписання якої було утверджено принципи розвитку сучасної правової, демократичної та соціальної держави, для якої найбільшим пріоритетом виступають людські цінності, що своєю чергою впливає на визначення концептуального розуміння адміністративної відповідальності у сучасному світі.

Теоретичну і фундаментальну основу визначеної у дисертаційному дослідженні проблематики становили наукові напрацювання, присвячені дослідженням поняття адміністративної відповідальності, її місця у системі юридичної відповідальності України, її нормативному закріпленню та критичному аналізу визначення публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративної відповідальності, напрямам вдосконалення притягнення до адміністративної відповідальності таких суб'єктів, визначенню місця корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією, у системі юридичної відповідальності публічних суб'єктів тощо таких вітчизняних учених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Бакуменко, О. Банчук, В. Бевзенко, А. Берлач, Д. Белов, Ю. Бисага Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, А. Боровик, К. Броннікова, О. Валевський, М. Віхляєв, В. Галунько, С. Гончарук, І. Гриценко, Н. Гришина, Д. Гудков, Т. Гуржій, С. Дембіцька, Р. Заяць, С. Ківалов, Н. Колісніченко, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Конєва, О. Кузьменко, В. Куйбіда, Є. Лаврентьєв, Ю. Левенець, А. Манжула, Р. Мельник, В. Опришко, О. Остапенко, В. Політанський, О. Селіванов, Д. Сіренко, В. Тертичка, В. Тимошук, С. Федчишин, В. Чернишова та інші.

Незважаючи на значний масив наукових напрацювань у сфері вдосконалення адміністративно-деліктних відносин, їх місце у правовій системі України, потреба у проведенні додаткового глибокого аналізу стану

регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності з урахуванням європейських та міжнародних вимог, залишається актуальним для вітчизняного правового порядку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до пунктів 1.1 «Правові механізми забезпечення і захисту прав та свобод людини», 1.2 «Удосконалення національної правової системи та її адаптації до європейського права» та 1.3 «Правове забезпечення державного будівництва та розвитку політичної системи» Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, розділу I і III Стратегії національної безпеки, затвердженої Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020, а також положень Указу Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року». Дослідження здійснювалося в межах планів науково-дослідної роботи Приватної установи «Науково-дослідний інститут публічного права».

Мета та задачі дослідження. Мета роботи полягає у з'ясуванні на підставі аналізу нормативних і наукових джерел тенденцій та напрямів розвитку інституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів шляхом пошуку можливих шляхів вдосконалення нормативного регулювання та наукового осмислення правових категорій для вдосконалення функціонування публічних суб'єктів та публічної служби в правовій системі України та визначенні перспективних тенденцій подальшого розвитку сфери притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності через визначення кола нормативних і прикладних проблем для формулювання дієвих та актуальних пропозицій та рекомендацій нормативного й теоретичного змісту у процесі приведення досліджуваного правового інституту у відповідність до міжнародних та європейських вимог. Для

реалізації поставленої мети було визначено необхідність вирішення таких задач:

–провести теоретико-правовий аналіз адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності;

–з’ясувати історичні передумови формування адміністративної відповідальності як заходу державного примусу в контексті формування системи адміністративно-деліктних відносин в Україні;

–охарактеризувати місце адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності;

–охарактеризувати адміністративно-правовий статус публічних суб’єктів як суб’єктів адміністративних правопорушень;

–описати та проаналізувати адміністративні правопорушення, суб’єктами вчинення яких є публічні суб’єкти;

–з’ясувати проблемні аспекти теоретичного та прикладного характеру у процесі реалізації притягнення публічних суб’єктів до адміністративної відповідальності;

–проаналізувати міжнародні стандарти регулювання та основи притягнення публічних суб’єктів до адміністративної відповідальності;

–з’ясувати роль та вплив європейських стандартів та рекомендацій у процесі національного формування інституту адміністративної відповідальності публічних суб’єктів;

–обґрунтувати можливі шляхи подолання нормативних суперечностей у процесі реалізації притягнення публічних суб’єктів до адміністративної відповідальності;

–запропонувати авторські пропозиції щодо процедурного вдосконалення притягнення публічних суб’єктів до адміністративної відповідальності в Україні.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері юридичної відповідальності публічних суб’єктів України.

Предметом дослідження є адміністративна відповідальність публічних суб'єктів: проблеми концептуального розуміння та правореалізації.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових методів (зокрема, історичний метод, метод аналізу і синтезу, діалектичний метод, системно-структурний метод, метод узагальнення, логіко-семантичний метод, синергетичний метод тощо) та спеціально-правових методів та прийомів наукового пізнання (зокрема, порівняльно-правовий, метод правового моделювання, формально-юридичний метод, метод правової аналогії тощо). Зокрема, історичний метод було використано під час дослідження історичних передумов формування інституту адміністративної відповідальності в частині її нормативної визначеності та становлення в межах правової системи України (підрозділ 1.1). Метод аналізу і синтезу застосовано у разі з'ясування різноманітних теоретико-правових підходів та концепцій розуміння адміністративної відповідальності (підрозділ 1.2) та під час дослідження комплексу наявних прикладних проблем реалізації притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності (підрозділ 2.3). Метод правового порівняння та метод правової аналогії було застосовано під час визначення місця адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності (підрозділ 1.3), а також під час проведення компаративного аналізу адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності в межах правової системи України. Системно-структурний та логіко-семантичний методи було застосовано у процесі з'ясування адміністративно-правового статусу публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень (підрозділ 2.1). Прийоми правового моделювання та порівняльно-правовий було використано під час дослідження міжнародних та європейських стандартів і вимог регулювання притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності (підрозділ 3.1), а також частково під час аналізу правопорушень, суб'єктом вчинення яких є публічні суб'єкти (підрозділ 2.2). Метод узагальнення,

синергетичний та діалектичний методи було використано під час формулювання актуальних висновків та авторських позицій у межах запропонованої проблематики.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, міжнародні договори та угоди, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, акти інших органів державної влади, акти інституцій Європейського Союзу, акти інших органів державної влади.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні та аналітичні дані, узагальнення практичної діяльності публічних суб'єктів, вітчизняна та зарубіжна правова публіцистика, інформаційні звіти, результати досліджень міжнародних організацій, судова практика тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із комплексних досліджень у вітчизняній правовій науці, присвячених питанню вдосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності в умовах побудови сучасного справедливого правопорядку у державі з урахуванням загальнолюдських цінностей та балансу публічно-приватних відносин. Внаслідок проведеного дослідження сформульовано низку наукових висновків та положень, які виносяться на захист, зокрема:

уперше:

– з'ясовано та доведено, що адміністративна відповідальність є видом публічної відповідальності, що пояснюється власною визначеною нормативною підставою застосування такого правового та законодавчого інституту, особливим нормативним регулюванням Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами (що є специфічною ознакою адміністративної відповідальності), а також формуванням відповідних правовідносин між суб'єктами, які не є рівними за своїм правовим статусом;

– запропоновано вважати адміністративну відповідальність публічних суб'єктів як особливих суб'єктів адміністративної відповідальності субінститутом адміністративного права, який потребує подальшого дослідження з причин недосконалого розміщення нормативного матеріалу в межах нормативно-правового регулювання та неоднозначного визначення складів правопорушень, суб'єктами яких можуть бути публічні суб'єкти;

– розкрито зміст критерію публічності діяльності та наявності владних повноважень конкретного суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб) та доведено потребу визнання факту нерозривного зв'язку між такими правовими категоріями, що сприяє формуванню окремої системи адміністративно-деліктних норм, які регулюють притягнення наділених легальною владою суб'єктів до адміністративної відповідальності, що своєю чергою сприятиме реалізації конституційних положень про відповідальність представників державної влади перед народом, концепції людиноцентризму та соціально орієнтованої держави, в умовах існування якої права, свободи та законні інтереси приватних осіб є захищеними;

удосконалено:

– періодизацію формування адміністративно-деліктного законодавства України з урахуванням найбільш віхових етапів його становлення та запропоновано вважати етапами такі: I етап (1927–1960-ті роки), що характеризується започаткуванням формування основ розуміння сутності адміністративної відповідальності та формування початкового підходу до визначення обсягу суспільних відносин, які регулюються такими правовими нормами, визначенням перших суб'єктів вчинення адміністративних правопорушень, формування системи штрафів тощо. Такий етап характеризується прийняттям Адміністративного кодексу 1927 року; II етап (1960–1984 роки), що характеризується спробами переосмислення підходу до формування системи правових норм, які регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а також формуванням

цілісної для зазначеного періоду системи суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення; III етап (1984 – сьогодні), що є найтривалішим і найбільш важливим у процесі формування інституту адміністративної відповідальності сучасного періоду становлення України;

– теоретичне переосмислення категорії публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративної відповідальності, визначення категорій «посадова особа» та «службова особа» в межах чинного нормативно-правового регулювання;

– наукове розуміння і аналіз складів правопорушень, що вчиняються публічними суб'єктами, та з'ясовано, що об'єктивна сторона адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, які можуть вчинятися публічними суб'єктами, може бути як у формі дії, так і бездіяльності, визначено проблему, яка полягає у відсутності встановлених чітких умов бездіяльності у межах складів правопорушень, що впливає на неоднозначність кваліфікації протиправних діянь, встановлено, що проблематика визначення суб'єктивної сторони полягає у відсутності визначеності форми вини та наявності змістової колізії;

набули подальшого розвитку:

– наукові обґрунтування стосовно нормативного закріплення складів правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами з урахуванням наявного досліду та спроб трансформації адміністративно-деліктного законодавства;

– пропозиції щодо узагальнення міжнародних вимог та європейських стандартів і рекомендацій закріплення адміністративної відповідальності публічних суб'єктів з критичною оцінкою їх впливу на правову систему України;

– виокремлення основних можливих напрямів та перспектив удосконалення та реформування реалізації адміністративної відповідальності публічних суб'єктів з урахуванням вимог Європейського Союзу.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що

сформульовані та запропоновані в роботі положення, підходи, уявлення, висновки та рекомендації сприятимуть вдосконаленню та розвитку інституту адміністративної відповідальності в правовій системі України, підвищенню результативності та ефективності притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, уніфікації підходів до розуміння ключових категорій адміністративного права, службового права, категорій сфери публічного адміністрування з урахуванням дотримання вимог верховенства права та закону, а також захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Основні положення й результати дослідження можуть бути використані в таких напрямках:

– *науково-дослідній діяльності* – у процесі вирішення та вдосконалення теоретико-прикладних питань адміністративного права, адміністративно-деліктного права, службового права, а також під час розроблення нових положень законодавства у сфері притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності;

– *нормотворчій діяльності* – у процесі вдосконалення законодавства у сфері притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності;

– *правозастосовній діяльності* – для покращення результативності та ефективності діяльності публічних суб'єктів в Україні та недопущення вчинення ними адміністративних правопорушень з урахуванням належного рівня захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб;

– *освітньому процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Адміністративно-деліктне право», «Публічне адміністрування», «Службове право» та «Публічна служба», а також у ході підготовки спеціальних курсів, підручників, навчальних посібників.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення, висновки та практичні рекомендації, викладені в дослідженні, було оприлюднено на 2 науково-практичних конференціях, зокрема: «Advances in law: the view of domestic and foreign scholars» (м. Рига, Латвійська Республіка, 3–4 жовтня 2024 року); «Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права» (м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 року).

Публікації. Основні положення дисертації викладено в 5 статтях, з яких 4 статті опубліковані в наукових фахових виданнях України та 1 стаття – у зарубіжному науковому періодичному виданні, а також у 2 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 222 сторінки, у тому числі основного тексту – 190 сторінок. Список використаних джерел налічує 132 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СИСТЕМІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

1.1 Історичні передумови формування адміністративної відповідальності як заходу державного примусу

Адміністративна відповідальність продовжує виконувати роль одного з найнадійніших механізмів праворегулювання в сучасній правовій системі України, а також – інструментів правопорядку і забезпечення законності та верховенства права у державі. Генеза юридичної відповідальності як інструменту та засобу впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин потребує подальших досліджень з огляду на появу нових форм взаємовпливу між учасниками суспільних відносин та значною диференціацією правових зв'язків між ними.

Для розуміння сутності адміністративної відповідальності, її призначення на сучасному етапі розвитку України з урахування трансформації законодавства та європейським напрямом інтеграції правового простору нашої держави, пропонуємо аналіз історичних та наукових джерел, які відображають хронологію та поступовість формування адміністративної відповідальності як нового регулятивного механізму.

Порівняно з іншими видами юридичної відповідальності адміністративна відповідальність не відзначається тисячолітньою історією формування і є відносно новим видом відповідальності. Генезу формування адміністративної відповідальності можна дослідити, враховуючи етапи формування законодавства про адміністративну відповідальність, тобто, використовуючи нормативний підхід.

Для упорядкування досліджуваних правовідносин було здійснено не одну спробу систематизації, яка, незалежно від її форми, впливає не лише на правозастосування, а й на формування загального концептуального уявлення про структурну частину системи права [119].

Дослідницька служба Верховної Ради України зазначає, що першою спробою систематизувати законодавство про адміністративну відповідальність стало ухвалення ще за радянських часів 12 жовтня 1927 року Адміністративного кодексу УРСР (набув чинності 1 лютого 1928 року). Кодекс містив 15 розділів і 528 статей, що охоплювали норми про права та обов'язки органів державного управління як у відносинах між собою, так і у відносинах з окремими громадянами. Кодекс був першим документом, який офіційно й на законодавчому рівні закріпив поняття адміністративного порушення, розуміючи під ним порушення обов'язкових постанов місцевих органів адміністративної влади, відмежував його від кримінальних злочинів і дисциплінарних правопорушень. Крім того, визначив необхідність дотримання встановленої законом судової чи дисциплінарної процедури розгляду таких порушень, у тому числі процедури оскарження дій та рішень адміністративних органів. Більше того, даний зазначеним кодексом уперше було зафіксовано на нормативному рівні поняття «адміністративна відповідальність» та розтлумачено поняття адміністративного правопорушення, сутність якого зводилася до порушення встановлених державою заборон, при чому такі порушення не повинні бути злочинами, за вчинення яких було передбачено кримінальну відповідальність [51, с. 5–6].

Положення перших статей даного кодексу вказують на те, що його дія була направлена на унормування політичного порядку і формування відповідного часу світогляду. Так, варто навести деякі з положень:

«Поділ I. Засади.

1. Завданням Адміністративного Кодексу УСРР є забезпечити запровадження революційної законності в адміністративній царині та систематизувати правила, що регулюють, відповідно до основних принципів

радянського ладу, діяльність адміністративних органів та інших органів влади в цій царині.

2. Заходи, здійснювані в адміністративній царині, повинні відповідати інтересам трудящих і за всіх можливих випадків здійснюватися з участю відповідних організацій трудящих. Органи, що ці заходи здійснюють, про свою діяльність дають звіт трудящим.

3. Загальні адміністративні заходи повинно здійснювати висвітленням та поясненням мотивів, що викликали їх вжиття, на широких зборах трудящих та їх організацій, а так само через адміністративні секції міських і селищних рад та адміністративно-впорядчих комісій сільських рад» [11].

Адміністративна відповідальність фактично наставала за порушення так званих «обов'язкових постанов», як передбачено п. 28 «Округовим і районним виконавчим комітетам, їх президіям і міським та селищним радам надається право, в обсягу їх компетенції (арт. 49) і в межах їх території, на розвиток і на виконання чинного законодавства, видавати обов'язкові постанови, тоб-то постанови, що їх оголошується до загального відому й які встановлюють:

а) будь-які обов'язки для всієї людности даної території або для окремих груп людности,

б) відповідальність за зламання або невиконання цих обов'язків адміністративним порядком, а за випадків, окремо встановлених у законі, - судовим або дисциплінарним порядком» [11].

Пунктом 72 розділу 2 «Заходи адміністративного впливу, що їх накладається за маловажні праволомства» окрім порушення обов'язкових постанов, адміністративними порушеннями у розуміння того часу були також так звані вчинені маловажні праволомства, яких у кодексі налічувалось 17 (до них, зокрема, належали: порушення правил торгівлі; хуліганство; перешкоджання релігійним обрядам всупереч наказу влади; порушення окремих положень діючого на той час трудового законодавства; самовільне без дозволу органів влади залишення місця перебування,

визначеного обов'язковим органом влади; користування чужими документами; порушення будівельних та протипожежних правил, правил охорони народного здоров'я, якщо порушення не призвело до тяжких наслідків тощо) [11].

Фактично Адміністративний кодекс складався із норм, що визначають загальні положення; процедурні положення притягнення до адміністративної відповідальності; склади адміністративних правопорушень; суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності; порядок оскарження адміністративних рішень; умови громадянства УСРР; розмір та види адміністративних стягнень. Не видається можливим категорично стверджувати, що логічна побудова Адміністративного кодексу була довершеною з точки зору наповненості нормативного матеріалу та його систематизації.

За структурою АК УСРР складався із п'ятнадцяти «Поділів» (глав) (позначалися римськими літерами, які включали або не включали розділи (позначалися арабськими літерами) та «артикулів» (статей), які позначалися лише відповідною арабською цифрою [55, с. 40].

Як зазначали вітчизняні дослідники розвитку доктрини адміністративно-деліктного права, робота над Адміністративним кодексом почалася у 1922 році у межах першої кодифікації радянського законодавства юридичною частиною НКВС УСРР. Попередньо було підготовлено проект кодексу, який містив 451 статтю, який розглядався протягом наступних 2-х років до 1926 року. У 1926 році проект продовжував знаходитись на стадії доопрацювання, внаслідок якого його було розширено до 706 статей, і відкладено прийняття до завершення роботи над деякими додатковими не менш важливим нормативним актом, таким як положення про місцеві ради [112, с. 50–51].

Досить цікаві висновки стосовно концептуального наповнення діючого на той час Адміністративного кодексу містяться у змістовному виданні «Адміністративне право» (академічний курс) за загальною редакцією

В. Б. Авер'янова, де зазначено, що розробники кодексу керувалися унормуванням та закріпленням наступних принципів: закріпленням політичної волі того часу (зміцнення диктатури пролетаріату, революційної законності); розширення прав трудящих та звуження можливостей буржуазії; формування системи заходів примусу з їх «підсиленням» за рахунок організацій трудящих та профспілок, які стимулюють населення добровільно виконувати законні приписи; застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих (профспілки, парторганізації); підзвітність адміністративних органів організаціям трудящих; врахування побутових, культурних та інших соціальних диференціацій населення; нормативне закріплення можливості оскарження адміністративного рішення про притягнення до адміністративної відповідальності, а також прискорення процедури оскарження, перегляду і відміни накладеного заходу адміністративного впливу і введення коротшого терміну (два місяці) на його виконання; нормативне закріплення порядку утворення громадських організацій; спрощення порядку реєстрації товариств та спілок селян; заміна терміна «адміністративне стягнення» терміном «адміністративний вплив», а також узгодження заходу адміністративного впливу з майновим становищем винного з правом його зміни в бік зменшення та ін. [8, с. 61–62].

У свою чергу Галкіна О. М. звертає також окрему увагу на нормативному наповненні Адміністративного кодексу нормами, що регулюють порядок здійснення державного управління на той час. Дослідниця зазначає, що Адміністративний кодекс містив у собі норми загального характеру, які могли бути застосовані у будь-якій сфері державного управління органами НКВС та місцевими органами влади. Авторка стверджує, що не дивлячись на такий досить широкий характер Адміністративного кодексу, останній не міг повною мірою задовольнити усі потреби державного управління, організувати його здійснення у всіх галузях. На усунення подібних прогалин була спрямована дія інших кодифікованих нормативних актів, які, крім іншого, містили у собі і норми

адміністративного права (наприклад, Земельний кодекс, Ветеринарний кодекс, Кодекс законів про народну освіту УРСР тощо) [23, с. 63].

Дослідники вважають, що підхід, визначений у законодавстві того часу, відображав «суто каральний характер відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, у тому числі можливість застосування різних примусових заходів, аналогічних тим, що визначені у кримінальному процесі, з метою забезпечення розгляду справ про такі порушення та вжиття адміністративних стягнень до осіб, які їх вчинили» [51, с. 6].

Така «каральна» концепція адміністративної відповідальності і надалі зберіглася у нормативному полі. Наприклад, у 1960-х роках було прийнято низку нових нормативно-правових актів, що деталізували порядок притягнення до адміністративної відповідальності. До таких актів належать: укази Президії Верховної Ради СРСР від 21 червня 1961 року та від 15 грудня 1961 року «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» [51, с. 6].

Вважаємо за доцільне провести фрагментарний аналіз даних нормативно-правових актів.

Карально-штрафний характер адміністративної відповідальності чітко прослідковувався у нормативному визначенні окремих процедурних аспектів застосування адміністративної відповідальності того часу. Так, 3 січня 1962 року на виконання Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 15 грудня 1961 року «Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» Рада Міністрів Української РСР прийняла відповідну постанову, якою передбачено, що основною метою Указу від 15 грудня 1961 року є зміцнення соціалістичного правопорядку шляхом більш широкого залучення громадськості до боротьби з правопорушеннями з одночасним обмеженням застосування штрафу як заходу адміністративного стягнення. Так, було утворено адміністративні комісії при виконавчих комітетах районних, міських як первинні спеціальні

органи, що можуть розглядати справи про притягнення осіб до адміністративної відповідальності [89].

Цією ж постановою № 10 передбачались види штрафів, які накладались на місці. Зокрема, штрафи на місці накладались: дільничними уповноваженими міліції, міліціонерами, які несуть вартову і патрульну службу, на громадян за порушення громадського порядку, відповідальність за які передбачена відповідними нормативними актами, за порушення правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, і правил користування транспортом, в розмірі до 30 копійок в обласних центрах, містах Києві і Севастополі; державними автомобільними інспекторами та інспекторами шляхового нагляду міліції на водіїв транспортних засобів за порушення правил, що забезпечують безпеку руху транспорту, в розмірі до 30 копійок - в обласних центрах та місті Севастополі і до 1 карбованця в місті Києві [89].

Представляє певний інтерес у контексті історичного аналізу твердження доктора юридичних наук, професора Логвиненко Б. О., який зазначав: «...варто констатувати те, що попри втрату чинності 21.08.1985, норми АК (Адміністративного кодексу – прим. автора) УСРР поступово припинили застосовуватись наприкінці 1930-х років, коли СРСР дедалі більше почав перетворюватись на тоталітарну державу, а методи санкціонованого державою кримінального примусу остаточно замінили собою заходи адміністративного впливу» [55, с. 41].

Схожій позиції дотримується і Сирко М. В. Зокрема, дослідник зазначає, що «Попри те, що він (Адміністративний кодекс – прим. автора) був офіційно скасований аж 1985 р., більшість його положень були змінені, усунені та фактично не застосовувалися вже у 30-х рр. ХХ ст. Причиною цього явища була тоталітарна сваволя комуністичного режиму Й. Сталіна. У повоєнні роки були спроби створити новий Адміністративний кодекс, проте вони не мали успіху з огляду на політичну недоцільність прийняття такого законопроекту» [104].

Таким чином, Адміністративним кодексом 1927 року було започатковано нормативну диференціацію правопорушень та процедур притягнення до адміністративної відповідальності. Даний акт хоча й не був досконалим, проте містив ключові основні поняття адміністративно-деліктного права, визначав вектори розвитку адміністративно-деліктного законодавства та містив перші основи гарантій прав та свобод людини і громадянина, не дивлячись на декларативність даних норм та їх фактично формальну наявність в межах аналізованого нормативно-правового акту.

Наступним етапом формування та розвитку адміністративної відповідальності як окремого механізму негативної реакції держави на протиправну поведінку учасників суспільних відносин є період з 1960-х років.

Даний етап дослідники пов'язують із продовженням тенденції переважання каральної функції адміністративної відповідальності, її певній схожості з кримінальною відповідальністю та поступовим розширенням суб'єктного складу тих посадових осіб, органів/об'єднань, які юрисдикційно вирішують процедурні та інші питання притягнення до адміністративної відповідальності, тому можна стверджувати, що у 1960-х роках почала формуватися система суб'єктів, які відповідальні за вирішення питання винуватості суб'єкта вчинення адміністративного правопорушення та накладення адміністративних стягнень, що визначальним чином вплинуло на подальший розвиток законодавства і суттєво детермінувало напрями законотворчої діяльності.

Свого часу видатний вітчизняний науковець у галузі адміністративного права – В. К. Колпаков – у дисертаційному дослідженні, яке справило значний вплив на наукові тенденції розвитку галузі адміністративного права, зазначив, що серед чисельних причин створення штучних пріоритетів для адміністративно-деліктного інституту (наслідки економічних, політичних і ідеологічних руйнацій; спроби побудувати нове суспільство на утопічних принципах загального рівняння при розподілі сукупного продукту; сплеск

правового нігілізму тощо) вирішальну роль відіграв перехід всієї правової системи до примусово-каральних засобів впливу на суспільні відносини і забезпечення державно-політичних інтересів (саме звідси ярликування адміністративної юстиції буржуазною спадщиною) [44].

Фактично, Адміністративний кодекс 1927 року, який зберігав чинність до наступного законодавчого етапу – прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 року – потребував доопрацювання, у зв'язку з чим викликав постійні дискусії, пов'язані з потребою ефективної кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність.

Зокрема, Сирко М. В., досліджуючи історичні витoki формування та прийняття Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення 1984 року, зазначає, радянські учені-адміністративісти на початку 60-х років ХХ століття активно почали працювати у напрямку прийняття нового на той час законопроекту СРСР про Основи адміністративного законодавства та адміністративних кодексів союзних республік, будова якого складалася із Загальної частини, що містила норми загальних положень, принципи, положення про адміністративну правосуб'єктність, органи управління, основи про державну службу тощо, а також Особливої частини, яка містила положення та норми про управління окремими визначеними сферами суспільного життя. Дослідник також звертає увагу, що попри такі плідні напрацювання адміністративно-правової доктрини, загальна кодифікація адміністративного права все ж таки не отримала належної підтримки у т. ч. з політичних мотивів (завершення «Хрущовської відлиги» та інше) [105, с. 44].

Досить цікаву позицію щодо етапності формування інституту адміністративної відповідальності обґрунтувала у дисертаційному дослідженні, присвяченому тенденціям розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, науковиця Дубова К. О., яка в хронології розвитку законодавчого інституту адміністративної відповідальності виокремлювала наступні етапи:

1) радянський період (1984–1990 рр.), який учена пов’язує із вдосконаленням норм адміністративно-деліктного права, що здійснювалося за такими напрямками: а) посилення протидії таким негативним явищам у суспільстві, як пияцтво, алкоголізм, самогоноваріння, одержання нетрудових доходів, спекуляція, участь в азартних іграх, проституція, наркоманія та токсикоманія; б) встановлення відповідальності за незначні порушення у сфері виконання загального військового обов’язку, за порушення правопорядку під час проведення масових заходів тощо; в) посилення відповідальності за порушення Правил дорожнього руху, за порушення виборчого законодавства тощо [34, с. 7];

2) пострадянський період (1991–1995 рр.), який характеризувався посиленням відповідальності за окремі види правопорушень (наприклад, за порушення законодавства про вибори та референдум, у сфері забезпечення дорожнього руху тощо); встановленням відповідальності за посягання на окремі види суспільних відносин (наприклад, у сфері соціального страхування, захисту прав споживачів тощо); посиленням прокурорського нагляду в адміністративному провадженні; посиленням заходів виховного характеру для осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у віці від 16 до 18 років, тощо, що відповідало реальним потребам того часу після політичних змін у житті країни [34, с. 7];

3) період конституційних перетворень (1996–2000 рр.), протягом якого основними напрямками розвитку законодавства про адміністративну відповідальність були такі види діяльності: а) посилення відповідальності у сферах екології, нелегальної міграції, відеопрокату, незаконного виробництва алкогольних напоїв і тютюнових виробів тощо; б) підвищення ефективності такого адміністративного стягнення, як штраф; в) посилення юрисдикційних повноважень органів адміністративно-юрисдикційної діяльності (наприклад, органів державного пожежного нагляду тощо) [34, с. 7-8];

4) період остаточного очищення від радянської термінології й ідеології та запровадження нових засад в адміністративно-деліктному законодавстві

(2001–2013 рр.), що позначився такими особливостями: а) по-новому сформульовані завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення та перелік джерел законодавства про адміністративні правопорушення; б) з тексту Кодексу України про адміністративні правопорушення виключені слова «соціалістичної», «радянських законів», «державні органи» тощо; в) були переглянуті повноваження судів як органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, та повноваження інших суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності; г) був переглянутий перелік суб'єктів, уповноважених складати протокол про адміністративні правопорушення; г) була посилена відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, захисту рослин, охорони культурної спадщини, тощо; д) були закріплені заходи адміністративної відповідальності в межах протидії насильству в сім'ї, корупції у країні тощо [34, с. 8];

5) період глобальних перетворень у суспільстві (з 2014 р. й дотепер), який характеризується суттєвими змінами у правовому регулюванні всіх сфер суспільного життя та відзначається такими змінами: а) посилено відповідальність в окремих сферах суспільного життя (наприклад, за порушення законодавства про працю, прикордонного режиму тощо); б) встановлено відповідальність за вчинення військових адміністративних правопорушень, за булінг в освітньому процесі, мобінг працівника тощо; в) уточнено процесуальний статус прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення; г) посилено заходи адміністративного примусу до осіб, які не сплачують аліменти, вчинили домашнє насильство чи насильство за ознакою статі, тощо [34, с. 8].

Вважаємо за необхідне стосовно запропонованого вище наукового теоретичного підходу до генези адміністративної відповідальності зазначити наступне: наведений хронологічний аналіз безперечно є вдалим з огляду на суттєве його значення історичного аспекту формування адміністративно-деліктного законодавства сучасного періоду, проте, не видається, на наш погляд, повним для розуміння концептуального значення адміністративної

відповідальності та її природи, зв'язку із кримінальною відповідальністю, їх спільними та відмінними рисами. Також слід визнати, що на сьогодні немає достатніх підстав стверджувати, що законодавство про адміністративну відповідальність абсолютно позбавлене радянських норм, ідеології та термінології, оскільки, на жаль, залишаються чинними окремі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення, які потребують суттєвого перегляду, про що мова буде вестися далі у ході даного дослідження.

На підтвердження вищезазначеної думки варто навести один із висновків, сформованих у процесі здійснення дисертаційного дослідження Дубовою К. С., яка зазначає, що більшість наукових прогнозів розвитку законодавства про адміністративну відповідальність не збулися та більше того, загальні засади притягнення особи до адміністративної відповідальності з радянських часів залишилися без змін, а проблеми, які існували у сфері адміністративної відповідальності на початку 1990-х рр., і сьогодні залишаються невирішеними. Це, зокрема, такі труднощі: розгалужена система суб'єктів, які мають право накладати адміністративні стягнення; відірвана від потреб суспільства система адміністративних стягнень; юридичні особи так і не були визнані в положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення суб'єктами адміністративної відповідальності тощо [34, с. 14–15].

Повертаючись до питання проблеми кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність як однієї з підстав розвитку адміністративної відповідальності, слід зазначити, що з 1960-х до 1980-ті роки ХХ століття, слід навести позицію Є. А. Гетьмана, який зазначає, що починаючи із середини 60-х рр. панівною в науці адміністративного права стає думка про необхідність першочергової кодифікації норм про адміністративну відповідальність, у результаті чого вже у 1980-х рр. приймаються Основи законодавства СРСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, на підставі яких у 1984 р. був розроблений

Кодекс УРСР про адміністративні правопорушення (Кодекс України про адміністративні правопорушення), який є діючим і по сьогоднішній день [22, с. 116; 24, с. 98]. До цього спроби кодифікації, здійснені у 1948 р. Міністерством юстиції та Міністерством внутрішніх справ за дорученням уряду УРСР, включали підготовку проекту нового Адміністративного кодексу за зразком Кодексу 1928 р. з доповненими положеннями, що регулювали діяльність міліції щодо здійснення паспортного режиму, правил дозвільної системи, порядку обліку транспортних засобів тощо, не призвели до позитивного результату [8, с. 163].

Інша дослідниця – О. С. Літошенко – зазначає, що наприкінці 70-х років стало зрозуміло, що відсутність єдиних правових засад застосування адміністративної відповідальності в державі, необґрунтоване і неконтрольоване зростання кількості нормативно-правових актів про адміністративну відповідальність за конкретні правопорушення суттєво знижує ефективність її функціонування як засобу укріплення законності в країні, веде до численних зловживань і порушень прав громадян. На порядок денний було поставлено питання про проведення на рівнях СРСР та союзних республік повної кодифікації відповідного нормативного матеріалу та прийняття кодифікованих актів про адміністративну відповідальність двох рівнів – на рівні СРСР Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, а на рівні союзних республік – кодексів про адміністративні правопорушення [54, с. 14–15].

Крім того Є. А. Гетьман справедливо (на нашу думку) зауважує, що на сьогодні національне законодавство не розкриває сутність поняття кодифікації, а також інших суміжних понять (зокрема, систематизації, обліку, інкорпорації, консолідації), що є значним недоліком у формуванні й розвитку правової системи України, а основною ж причиною відсутності на законодавчому рівні вказаного вище поняття є відсутність єдиного закону про нормативно-правові акти, хоча до Верховної Ради України неодноразово

надходили пропозиції про створення та прийняття такого документа [24, с. 98].

Відсутність чітко визначеного нормативного підходу у формуванні ключових розумінь процедур та сенсу систематизації законодавства безперечно негативно впливають на процеси формування адміністративно-деліктного законодавства, оскільки на сьогодні діючий Кодекс України про адміністративні правопорушення за своєю структурою та змістом містить ознаки як інкорпорованого акту, так і кодифікованого. Звичайно, не варто абсолютно заперечувати можливість систематизації законодавства, використовуючи два види такого упорядкування, проте, в загальному вибір виду систематизації впливає на формування законодавчих основ та подальший розвиток системи законодавства в цілому.

Свого часу щодо питання кодифікації адміністративного законодавства в цілому висловилася Гаджиєва Ш. Н. Так, дослідниця зазначає, що узагальнюючи наявні джерела вітчизняної адміністративно-правової доктрини щодо ретроаналізу кодифікації адміністративного законодавства, зосереджуючи увагу на самих результатах кодифікації адміністративного законодавства України умовно можна виділити кілька етапів: а) 20-ті роки ХХ ст., результатом якого стало прийняття Адміністративного кодексу УРСР; б) 30-70-ті роки ХХ ст. – переважно підготовча робота стосовно проекту нового кодифікованого акту (проекту Адміністративного кодексу УРСР 1948 р., який, на жаль, і не був прийнятий), а також часткова кодифікація норм адміністративного законодавства у кодифікованих актах міжгалузевого характеру – Ветеринарному кодексі, Земельному кодексі, Кодексі законів про народну освіту УРСР тощо; в) 80-ті роки ХХ ст. – інституціональна кодифікація адміністративно-деліктних норм із прийняттям Основ Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 р. та Кодексу про адміністративні правопорушення УРСР 1984 р.; г) 90-ті роки ХХ-ХХІ ст. – етап інтенсивної підгалузевої, інституціональної кодифікації адміністративного законодавства, під час

якого активується підготовча робота щодо проекту нового адміністративно-деліктного кодексу, приймається Кодекс адміністративного судочинства України, активується підготовча робота щодо проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проекту Службового кодексу України, а також приймається, а інколи навіть оновлюється змістовно повністю, кодекси, які у певній частині закріплюють і норми адміністративного права (наприклад, Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Митний кодекс України, Повітряний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України тощо), інші кодифіковані акти (наприклад, Основи законодавства України про культуру, Основи законодавства України про охорону здоров'я тощо) [22, с. 116].

Крім того, авторка влучно звертає увагу на те, що з початку нового століття процес кодифікації адміністративного законодавства характеризується появою нових правових норм, інститутів, підгалузей (тобто, виникненням нових правовідносин), посиленням ролі засади диспозитивності права, запровадженням людиноцентристської концепції та утвердженням верховенства права і необхідності безспірного захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина [22, с. 116], що свідчить про логічну зумовленість трансформації адміністративної відповідальності. Відтак, кодифікація стала єдинообраним варіантом упорядкування адміністративно-деліктного законодавства, але до кінця не удосконаленим [118].

З огляду на різні наукові підходи до генези формування адміністративної відповідальності, вважаємо за необхідне окремо зупинитись на дослідженні історичних передумов прийняття діючого на сьогодні основного нормативно-правового акту, що регулює адміністративну відповідальність – Кодексі України про адміністративні правопорушення 1984 року (далі – КУпАП), який введено в дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.84 [76].

Процес підготовки даного акту, як вище було описано, тривав декілька десятиліть. На сьогодні КУпАП складається із п'яти розділів (розділ I «Загальні положення», розділ II «Адміністративне правопорушення та адміністративна відповідальність»; розділ III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення»; розділ IV «Проведення у справах про адміністративні правопорушення»; розділ V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень»), що містять 33 глави, 330 статей [41].

КУпАП характеризується доволі специфічною будовою (структурою), яка не є традиційною для вітчизняної системи права. Так, кодекс вміщує процедурні норми разом з матеріальними, на відміну, наприклад, від кримінального чи цивільного законодавства.

З точки зору історичного порівняння етапів формування адміністративної відповідальності та їх ролі, на нашу думку, варто проаналізувати положення КУпАП першої редакції, у якій було, зокрема, значну увагу було присвячено ролі радянського законодавства, дія якого поширювалась на всі республіки, що входили до складу СРСР.

Так, положенням статті 1 було передбачено, що законодавство Української РСР про адміністративні правопорушення має завданням охорону суспільного ладу СРСР, соціалістичної власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення соціалістичної законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції СРСР, Конституції Української РСР (888-09, 254к/96-ВР) і радянських законів, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил соціалістичного співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [42].

Слід в даному випадку також навести діючу редакцію статті 1 КУпАП: «Стаття 1. Завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення. Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [41].

На наш погляд, діюча редакція за змістом не відрізняється від першої і відображає аналогічний «соціалістичний» підхід, за якого основний вектор уваги зосереджено на утвердженні ідеологічних цінностей: дотриманні спільного правопорядку, невизначеного «співжиття» та охороні законних інтересів підприємств, які хаотично перелічені у диспозиції статті 1 КУпАП.

Вважаємо однією із причин існуючих проблем систематизації і загального адекватного такого, що відповідатиме потребам реального стану суспільних відносин, законодавства про адміністративну відповідальність, є також положення статті 3 КУпАП у редакції 1996 року: «Стаття 3. Компетенція Союзу РСР у галузі законодавства про адміністративні правопорушення» [42].

Аналізуючи союзне законодавство про адміністративну відповідальність, Сирко М. В. зазначає, що «Згідно зі ст. 3 до Основ 1980 р. до компетенції Союзу РСР у сфері законодавства про адміністративні правопорушення належали: 1) визначення принципів і встановлення загальних положень законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення; 2) встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил: щодо стандартизації якості продукції; випуску в обіг та утримання засобів вимірювань і користування ними; обліку і статистики; безпеки руху і користування засобами залізничного,

повітряного, морського і трубопровідного транспорту; дорожнього руху; військового обліку; прикордонного режиму; паспортної системи; правил придбання, зберігання і використання зброї, вибухових, радіоактивних речовин та інших об'єктів дозвільної системи; правил щодо охорони території СРСР від занесення і поширення карантинних та інших інфекційних хвороб; митних правил і правил щодо боротьби з контрабандою; правил обігу валюти; правил перебування в СРСР іноземних громадян і осіб без громадянства; визначення, в разі потреби, порядку розгляду справ про окремі види адміністративних правопорушень, відповідальність за які встановлюється законодавством Союзу РСР [105, с. 46].

Відтак, подальша імплементація окремих положень законодавства потребувала значного опрацювання джерельної бази та нормативного матеріалу для максимального врахування можливих випадків, які можуть формувати склад адміністративного правопорушення.

Інші питання могли бути врегульованими актами (рішеннями) місцевих органів влади, за порушення яких також наставала адміністративна відповідальність. Таким чином сам масив законодавства формувався досить хаотично, а єдиним критерієм відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності по суті виступала ступінь небезпечних негативних наслідків для суспільства (держави або особи), які були менш негативними, ніж ті, які наставали при вчиненні злочинів, за які передбачалась законом кримінальна відповідальність.

Слід окремо зупинитись на аспекті, який полягає у тому, що деякі недоліки нормативного регулювання адміністративної відповідальності, які у науковців викликають неоднозначне ставлення, отримують неоднозначну оцінку інших правників.

Зокрема, вже неодноразово згадувана дослідницька служба Верховної Ради України зазначає, що «...визначальною властивістю чинного КУпАП є його комплексний характер. До нього поряд із нормами, що встановлюють

діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями та передбачають санкції за їх вчинення, включено суто процедурні норми, які визначають органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, підстави й порядок здійснення провадження в цих справах, а також виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» [51, с. 7–8]. Вважаємо, що відсутні підстави стверджувати, що викладене є перевагою адміністративно-деліктного законодавства, проте, така «комплексність» може викликати неоднозначність розуміння.

Разом з тим у аналізованому проєкті реформування адміністративної відповідальності зазначається, що потреба у подальшому її перегляді та ухваленні нового кодексу про адміністративні проступки залишається вкрай актуальною: «Першочерговою метою подолання зазначених вище ризиків і правовою основою реформування адміністративно-деліктного законодавства України є розробка дієвого механізму щодо повної кодифікації та концентрації усіх без винятку норм, які регулюють адміністративну відповідальність, в одному кодифікованому законодавчому акті – новому Кодексі України про адміністративні проступки. Розроблення такого Кодексу є визначальним кроком щодо реального реформування чинного адміністративно-деліктного законодавства України, приведення його у відповідність до сучасних вимог, європейських і міжнародних стандартів, світового досвіду забезпечення ефективного правового регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері відповідальності за адміністративні проступки» [51, с. 15].

Потреба у повноцінному перегляді КУпАП підтримується вітчизняними ученими та правниками, які регулярно наголошують на наявній проблемі, а саме орієнтації діючого законодавства про адміністративну відповідальність на формування комплексу безальтернативних заборон, які не несуть суспільної користі, а лише провокують випадку пошуку варіантів їх уникнення, поки законодавець не доповнить діюче законодавство новими нормами, які встановлять ще новіші заборони.

Тематика та проблематика перегляду законодавства про адміністративну відповідальність не залишала фокус уваги фахівців. У 2016 році, наприклад, Шутко Л. влучно зазначала, що вагома частина адміністративних правопорушень, передбачених діючим КУпАП 1984 року, фактично є правопорушеннями кримінально-правового характеру (дрібне хуліганство, дрібна крадіжка, порушення вимог радіаційної безпеки, ухилення від відшкодування майнової шкоди, завданої юридичними особам, правопорушення, пов'язані з корупцією, військові адміністративні правопорушення тощо). Дослідниця також звертала увагу на те, що також у КпАП існують адміністративні правопорушення цивільно-правового характеру (пошкодження різних видів чужого майна, порушення умов договору та ін.) та ті, що мають бути предметом розгляду адміністративних судів (порушення порядку видачі документа дозвільного характеру, порушення законодавства про державну реєстрацію підприємців тощо) [128].

Вважаємо, слід також погодитись із Панасюк О. В., яка у 2021 році у докторській дисертації зазначала, що діючий КУпАП є залишковим елементом радянського періоду законотворення, який не відповідає сучасним потребам регулювання суспільних відносин [73, с. 23].

Варто частково погодитись із окремими твердженнями О. С. Літошенко, яка у дисертаційному дослідженні 20-ти річної давнини зазначила, що процес формування законодавства про адміністративну відповідальність не є завершеним і триває протягом усього ХХ століття. Учена звертає увагу на дві взаємозалежні та взаємопов'язані тенденції, які простежуються у процесі формування нормативного матеріалу: розробка та прийняття численних нормативно-правових актів, які передбачають встановлення конкретних заходів адміністративного стягнення за конкретні адміністративні правопорушення; узагальнення накопиченого нормативно-правового матеріалу, розробка та прийняття єдиного кодифікованого акту про адміністративні правопорушення. Як зазначає дослідниця, історія розвитку нормативно-правового регулювання адміністративної

відповідальності дає підстави для висновку, що реалізація двох зазначених тенденцій та почергове переважання однієї з них є об'єктивним і закономірним процесом, тому такий шлях розвитку законодавства про адміністративну відповідальність обумовлений багатоманітністю адміністративних правопорушень та галузей, в яких вони вчиняються, а також швидкими змінами, які постійно відбуваються у численних галузях господарювання та управління [54, с. 28–29].

Таким чином, історичні витoki формування системи законодавства про адміністративну відповідальність беруть свій початок з 1927 року з прийняттям першого по суті кодифікованого акту – Адміністративного кодексу. Не зважаючи на очевидну недовершеність даного нормативно-правового акту, він заклав основи формування наступних етапів розвитку системи даного галузевого законодавства, тим самим спровокувавши повторення ідентичних проблем та помилок.

Пропонуємо визначити наступні етапи формування адміністративної відповідальності:

- 1927 – 1960-ті роки (етап, що характеризується започаткуванням формування основ розуміння сутності адміністративної відповідальності та формування початкового підходу до визначення об'єму суспільних відносин, які регулюються даними правовими нормами, визначенням перших суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності, формування системи штрафів тощо. Не зважаючи на наявний до того часу масив правових норм, які вміщували ідентичне регулювання, Адміністративний кодекс став першим саме кодифікованим актом у питанні регулювання адміністративної відповідальності);

- 1960 – 1984 роки (даний етап характеризується намаганнями переосмислити підхід до формування системи правових норм, що регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а також формуванням системи суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні

стягнення. Фактично даний етап завершився прийняттям Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року);

- 1984 – сьогодні (даний етап є найтривалішим і найбільш наповнений подіями (найбільш віховими та такими, що справили вплив на формування інституту адміністративної відповідальності були моменти прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року, підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 року, прийняття антикорупційного законодавства).

Разом з тим, не вважаємо за доцільне виокремлювати у визначених хронологічних рамках ще декілька етапів з урахуванням точкових змін законодавства про адміністративну відповідальність, оскільки, на наш погляд, це не має ключового значення у розумінні сутності адміністративної відповідальності. Останній етап на сьогодні найбільше характеризується хаотичним наповненням правовими нормами КУпАП, постійним створенням нових суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності та перерозподілу повноважень між вже існуючими суб'єктами, частковим оновленням діючого законодавства шляхом вилучення правових норм з одночасним ігноруванням вдалими намаганнями позбутися застарілих норм та приписів КУпАП з одночасним ігноруванням концептуальної мети даного кодексу та спробами прийняти нову редакцію кодифікованого акту).

1.2 Теоретичні підходи та наукові концепції розуміння адміністративної відповідальності

Для повноцінного розкриття предмету дослідження з'ясування теоретичних підходів до розкриття сутності та змісту адміністративної відповідальності має вагоме значення з огляду на об'єктивну необхідність

врахування науково-теоретичних позицій вчених при формуванні системи законодавства про адміністративну відповідальність.

Більше того, плюралізм наукових позицій дозволяє по-новому поглянути на природу адміністративної відповідальності, визначити її призначення та місце в системі адміністративного права і системі права України в цілому, з'ясувати її вплив на формування сукупності правових норм, що регулюють питання притягнення суб'єктів до юридичної відповідальності.

Аналіз теоретичних позицій та наукових підходів пропонуємо розпочати з підходу, відповідно до якого адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень, а законодавче регулювання адміністративної відповідальності здійснюється на підставі Кодексу України про адміністративні правопорушення, Митного кодексу України, Податкового кодексу, а також інших законодавчих актів. Відповідно до зазначеного підходу до ознак адміністративної відповідальності належать: підставою для її настання є адміністративний проступок; вона реалізується за умов неслужбової невідповідності; існує велика кількість уповноважених органів (посадових осіб), що накладають адміністративні стягнення; порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права [7, с. 508– 509].

Автори даного наукового видання також стверджують, що адміністративну відповідальність слід відносити до негативної (ретроспективної) відповідальності, тобто такої, що пов'язана із вчиненням особою протиправного діяння і супроводжується негативними для неї наслідками у вигляді певних санкцій [7, с. 508].

Схожий підхід відображено у працях доктора юридичних наук, професора Миколенка О. М., який присвятив увагу дослідженню адміністративно-деліктного права України. Зокрема, вчений зазначає, що адміністративна відповідальність – це передбачений національним законодавством порядок накладення адміністративних стягнень на особу, яка вчинила протиправне діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення (тобто заходи адміністративної відповідальності ототожнюються з адміністративними стягненнями) [61, с. 133].

Додатково Миколенко О. М. звертає увагу на ряд суттєвих недоліків нормативно-правового регулювання притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Зокрема, зазначає, що виникають питання, які так і не були остаточно вирішені в адміністративному праві: наприклад, ст. 24–1 КУпАП закріплює перелік «заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх» (неповнолітніми в даному випадку визнаються особи у віці від 16 до 18 років) [41], і такі заходи впливу не є адміністративними стягненнями за своєю природою, або ж зазначається, що КУпАП постійно оперує категоріями, які свідчать про те, що суб'єктом адміністративної відповідальності може бути виключно фізична особа, також в КУпАП відсутня чітка класифікація, як суб'єктів адміністративної відповідальності, так і суб'єктів адміністративного проступку [61, с. 133, 139, 142].

На наш погляд, викладена позиція заслуговує схвалення та деякого критичного осмислення, проте, не зважаючи на останнє, вважаємо, варта подальшого розвитку в науковій площині, оскільки, з одного боку, дослідник на конкретному прикладі демонструє недосконалість нормативно-правового регулювання притягнення до адміністративної відповідальності, що порушує логіку її концептуального призначення, а з іншого – визначення адміністративної відповідальності як окремого порядку накладення адміністративних стягнень дещо звужує обсяг розуміння адміністративної відповідальності, яка окрім сукупності процедурних дій включає і інші юридично значимі складові.

На думку професора, доктора юридичних наук В. Колпакова, адміністративна відповідальність – це примусове (з додержанням установленої процедури) застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які здійсненні правопорушником [43, с. 76].

На думку інших учених (Ю. Битяк, В. Зуй), під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [5, с. 170].

Останнє визначення адміністративної відповідальності теж тяжіє до процедурного підходу її розуміння, що викликає певні занепокоєння для концептуального значення, оскільки не вважаємо за доцільне обмежувати розуміння адміністративної відповідальності виключно набором дій, які необхідно вчинити уповноваженими суб'єктами по відношенню до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Група вчених-адміністративістів у навчальному посібнику «Адміністративне право» зазначає досить цікаву позицію, що адміністративна відповідальність має подвійну природу – вона є різновидом адміністративного примусу та юридичної відповідальності. Крім того, надається наступне визначення адміністративної відповідальності – це передбачені нормами права і реалізовані щодо особи, яка здійснила правопорушення, заходи державного примусу, що накладаються уповноваженими на те публічними органами, пов'язані із засудженням правопорушника та здійсненого ним діяння з боку держави й суспільства, що призводить до настання для правопорушника негативних наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру [10, с. 155].

Зазначене визначення знову ж таки ототожнює адміністративну відповідальність із певним набором юридично значимих дій, які призводять

до конкретних негативних наслідків для особи, що вчинила адміністративне правопорушення.

Автори видання також наводять наступні ознаки (характеристики) адміністративної відповідальності: по-перше, законодавець розглядає адміністративну відповідальність через поняття адміністративного правопорушення (проступку); по-друге, адміністративна відповідальність має власну нормативну базу; по-третє, суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути як фізичні, так і юридичні особи; по-четверте, право складати протоколи про адміністративні правопорушення має широке коло уповноважених на те посадових осіб; по-п'яте, адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до порушників особливих засобів державної дії – адміністративних стягнень, які накладаються як у судовому, так і в квазісудовому порядку; по-шосте, адміністративна відповідальність менш сувора, ніж кримінальна, – не призводить до накладення на фізичну особу судимості; по-сьоме, порядок притягнення до адміністративної відповідальності істотно відрізняється від кримінального і цивільних процесів, є простим й оперативним, що забезпечує високу ефективність забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [10, с. 155-158].

На відміну від зазначених «процедурних» підходів до розуміння адміністративної відповідальності (до аналізу яких ми ще вдаватимемося у процесі підготовки даного дослідження), існують і більш універсальні, узагальнені підходи.

Зокрема, Дрофич Ю. В. розглядає адміністративну відповідальність через призму процедур її застосування та впливу на суспільні відносини, що виникають внаслідок порушення адміністративно-правових норм, водночас відносячи адміністративну відповідальність до публічних видів юридичної відповідальності. Також дослідник наводить перелік ознак адміністративної відповідальності, які вирізняють її від інших видів [33, с. 25].

На нашу думку, деякі із зазначених вище ознак адміністративної відповідальності потребують ґрунтовного критичного аналізу та наукової оцінки. По-перше, досить сумнівним видається твердження про те, що правом щодо накладення адміністративного стягнення наділені лише судові органи, оскільки об'єктивно і інші суб'єкти владних повноважень мають право накладати адміністративні стягнення, про що прямо визначено приписами відповідних статей КУпАП (наприклад, положення ст. 222: «Від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень. Уповноваженими працівниками підрозділів Національної поліції штраф може стягуватися на місці вчинення адміністративного правопорушення незалежно від розміру виключно за допомогою безготівкових платіжних пристроїв»; положення ст. 222-1: «Від імені органів Державної прикордонної служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України та їх заступники; інші посадові особи, уповноважені керівником центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону України [41] тощо).

Наведене свідчить про об'єктивну логічну потребу у переосмисленні вищеаналізованої ознаки, оскільки саме диференціація та множинність суб'єктів накладення адміністративних стягнень є свідченням особливості реалізації інституту адміністративної відповідальності.

По-друге, потребує додаткового аналізу ознака, яка відносить адміністративну відповідальність у певну невизначену систему різновидів адміністративної відповідальності, що в свою викликає суперечність на підставі відсутності обґрунтування такого підходу.

По-третє, незрозумілим залишається віднесення до суб'єктів адміністративної відповідальності виключно державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та посадових осіб підприємств, установ та організацій, що також потребує додаткового пояснення.

Дослідник С. Т. Гончарук пропонує наступне нормативне визначення адміністративної відповідальності: це вид правової відповідальності, який передбачає застосування уповноваженими на те органами чи посадовими особами адміністративних стягнень щодо фізичних або юридичних осіб, які вчинили адміністративні проступки. Застосування заходів такої відповідальності не тягне за собою судимості та звільнення з роботи [25, с. 58]. Автор також зазначає, що «по основних параметрах інститут адміністративної відповідальності сьогодні впритул наблизився до такої важливої галузі карального права, як кримінальне право. Фактично це різновид вітчизняного карального права, який має власне кодифіковане нормативно-правове джерело, основою якого виступає Кодекс України про адміністративні правопорушення; фактичні підстави для застосування правових санкцій, а саме адміністративні проступки – найпоширеніший вид протиправних проявів; систему самостійних репресивно-каральних заходів, а саме – адміністративних стягнень; своє специфічне процесуальне забезпечення, а також коло суб'єктів, наділених відповідними адміністративно-юрисдикційними повноваженнями [25, с. 59].

На наше переконання, віднесення адміністративної відповідальності до системи репресивно-карального правового характеру не відповідає концепції людиноцентризму та потребі у захисті і охороні прав, свобод та законних інтересів осіб. Вважаємо, що такий підхід є дещо застарілим і транлює вже завершений етап формування адміністративної відповідальності із поліцейського права. Натомість, вважаємо, варто було б дотримуватись підходу про стримуючий і виховний характер адміністративної відповідальності.

Додатково вважаємо за доцільне навести наукову позицію ученого, у колі наукових інтересів якого адміністративна відповідальність займає почесне місце, а саме – Д. М. Лук'янця. У авторефераті до дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук науковець прийшов до висновку, що інститут адміністративної відповідальності за своїми ознаками є функціональним інститутом адміністративного права, а адміністративну відповідальність можна вважати однією із форм реалізації виконавчої влади; обґрунтовано положення про те, що основу інституту адміністративної відповідальності складає його нормативна конструкція, під якою слід розуміти сукупність правових норм, які описують адміністративну відповідальність як узагальнену модель, що може бути використана як основа для адміністративно-деліктного регулювання багатьох видів суспільних відносин, а решта норм інституту адміністративної відповідальності описує конкретні склади її підстав [56, с. 5].

Досить цікавим видається аналіз адміністративної відповідальності з точки зору різних концепцій, а саме: управлінської, публічно-сервісної та правозахисної.

Зокрема, Д. М. Лук'янець зазначає, що відповідно до управлінської концепції адміністративна відповідальність являє собою специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління, який полягає у застосуванні до об'єкта управління у випадку невідповідності його поведінки вимогам, викладеним у законах, передбачених законом адміністративних стягнень; у контексті публічно-сервісної концепції адміністративна відповідальність може виступати як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із договорів та інших відносин, які не належать до державного управління. Автор звертає увагу, що у даному випадку відносини адміністративної відповідальності належать до адміністративно-правових в основному за ознакою участі в них органів, наділених виконавчо-розпорядчими повноваженнями; з точки зору правозахисної концепції,

адміністративна відповідальність розглядається як елемент механізму захисту прав і свобод громадян [56, с. 10–11].

Такий комплексний підхід до розуміння сутності адміністративної відповідальності більш повно розкриває її нормативний характер та концептуальне призначення в межах правової дійсності, оскільки враховує не лише критерій досягнення мети покарання правопорушника, а й спрямування на досягнення суспільно корисного результату.

Варто навести позицію Комзюка А. Т., який вважає, що 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 накладається уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [45, с. 308].

Схожої позиції дотримується Хорошак Н., яка вважає, що адміністративна відповідальність – це правовідносини, що утворюються під час застосування уповноваженими органами до винної особи покарання, передбаченого санкцією правової норми, що порушена, або норми, що забезпечує її захист, з метою покарання суб'єкта неправомірної поведінки, попередження та профілактичного впливу на правопорушника [121, с. 24].

Такий підхід, вважаємо, позитивно розкриває аспект характеру впливу застосування (фактично реалізації) адміністративної відповідальності на рівень суспільного правопорядку, враховуючи той факт, що адміністративна відповідальність у сучасному політико-правовому та суспільному просторі не повинна бути направленою виключно на покарання, а й враховувати когнітивну складову конкретного соціального простору, спрямовуючи ціль застосування адміністративного примусу на виховання та виправлення неправомірної поведінки.

Серед підходів, які співвідносять адміністративну відповідальність з сферою реалізації державного управління, варто навести підхід, відповідно

до якого адміністративною відповідальністю є наслідки матеріального та морального характеру для порушників правил у сфері державного управління [4, с. 167].

На нашу думку, такий підхід не в повній мірі враховує всі аспекти реалізації адміністративної відповідальності у суспільстві, оскільки досить помилковим може видатися висновок стосовно прямого зв'язку адміністративної відповідальності із державним управлінням, оскільки в такому випадку адміністративна відповідальність є правовим та законодавчим інститутом відповідальності суб'єктів владних повноважень, а реальний стан нормативного регулювання та концептуального розуміння свідчить про те, що адміністративна відповідальність публічних суб'єктів є лише складовою всього інституту адміністративної відповідальності в цілому.

Інший дослідник – Хомулянський В. В. – вважає, що адміністративна відповідальність є специфічним реагуванням держави на адміністративне правопорушення, що складається із таких елементів: по-перше, це застосування уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення, а по-друге, це обов'язок цього суб'єкта відповідати за своє протиправне діяння і зазнати відповідного стягнення в межах, установлених законом [120, с. 71].

Запропоноване визначення є підстави вважати вдалим з огляду на те, що такий підхід враховує процедурну складову застосування спеціальних заходів, а також обов'язок понести негативні наслідки для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення.

Вищезазначена позиція має спільні ознаки із підходом, запропонованим вченими галузі адміністративного права, які вважають, що слід звертати увагу на соціальну роль адміністративної відповідальності, оскільки вона виникає як правовий наслідок неналежної реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав та обов'язків в суспільстві і включає не тільки ретроспективну відповідальність, як наслідок

правопорушення, але й позитивний аспект, тобто певний внутрішній стан особи, її ставлення до дорученої справи, суспільства, своєї поведінки [6, с. 134].

В зазначеному підході вдалим видається розуміння відповідальності через її аксіологічний зміст, що потребує додаткового дослідження та аналізу в науці адміністративного права.

Досліджуючи поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права, Поштаренко О. розглядає адміністративну відповідальність через набір спеціальних ознак, до яких відносить: широту сфери застосування в сфері публічної адміністрації в різних галузях екоомічного, соціального і політичного життя країни, є одним із найпоширеніших видів юридичної відповідальності, яка настає за порушення як адміністративно-правових норм, так і норм інших галузей права; ретроспективність (негативність) даної юридичної відповідальності, яка являє собою відповідну реакцію держави в особі уповноважених державних органів або службових осіб на вчинення адміністративного правопорушення, має негативні наслідки для правопорушника і полягає у застосуванні до нього заходів державного примусу; виникає з моменту офіційного звинувачення особи у вчиненні правопорушення (проступку), який відповідно до ст. 9 КУпАП є підставою виникнення адміністративної відповідальності, причому законодавство чітко визначає види адміністративних правопорушень (проступків), можливі види стягнень за їх скоєння (ст. 24 КУпАП), а також перелік державних органів (посадових осіб), які уповноважені застосовувати ці стягнення до правопорушників (ст. 213 КУпАП); застосовується до осіб, які здійснили адміністративні правопорушення, що не пов'язані з виконанням службових обов'язків; носить публічний характер і є відповідно до ст. 23 КУпАП застосуванням до правопорушників адміністративних стягнень, які є мірою відповідальності, застосовуються з метою виховання особи; види адміністративних стягнень, які можуть застосовуватися до правопорушників,

перелічені у ст. 24 КУпАП і передбачають менш суворі правові обмеження, ніж, наприклад, заходи кримінальної відповідальності, які знаходять свій прояв у комбінації засудження із застосуванням різних заходів впливу; менш складний, спрощений, процесуальний порядок застосування заходів адміністративного примусу; застосовується органами державного управління (уповноваженими посадовими особами), які уповноважені на це державою і вважається, головним чином, позасудовим видом юридичної відповідальності (не виключаючи судового порядку) [80, с. 176–177].

Заслуговує на критичний аналіз також підхід А. В. Матіоса, який вважає, що «адміністративна відповідальність являє собою суб'єктивний юридичний обов'язок для осіб, винних у порушенні встановлених адміністративно-правовими нормами правил поведінки, відшкодувати заподіяні суспільним відносинам збитки і зазнати заходів адміністративного стягнення відповідно до чинного законодавства» і пов'язує адміністративну відповідальність із правовою якістю суб'єктів правовідносин [57, с. 12].

На наше переконання, такий підхід не є правильним у частині визначення підстави для застосування адміністративної відповідальності, а саме, як зазначає автор, порушення адміністративно-правових норм. Варто також звернути увагу, що до подібного тлумачення адміністративної відповідальності вдаються і інші науковці. Проте, визначення підставою адміністративної відповідальності порушення адміністративно-правових норм є абсолютно неправильним, оскільки масив таких галузевих норм є досить широким і за такого підходу відбувається неправильне визначення кола суспільних відносин, що підпадають під відповідне нормативно-правове регулювання.

Поштаренко О. також піддає критичній оцінці зазначений вище підхід, зазначаючи при цьому, що визначення юридичної відповідальності як суб'єктивного юридичного обов'язку не є точним, оскільки такий обов'язок може бути тільки в межах правовідносин, суб'єктами яких можуть бути конкретні суб'єкти – державні органи, уповноважені державні особи, тобто

якщо дотримуватися логіки, то правопорушник несе відповідальність не перед державою, яка встановила юридичну відповідальність у правових нормах, а перед державними органами або уповноваженими особами, що не є точним [80, с. 177].

Вважаємо за доцільне навести ще один підхід групи науковців, які досить вдало, на наш погляд, описали ознаки адміністративної відповідальності через її сутнісне призначення. Дослідники встановили, що адміністративна відповідальність являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Науковці також зазначають, що хоча сутність цих відносин і зводиться до обов'язку порушника перетерпіти обмеження, позбавлення або інші несприятливі наслідки, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття «адміністративна відповідальність» не слід зводити до поняття «адміністративне стягнення», оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи, як державний осуд діяння і особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення. Крім того, адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного проступку і до неї притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади (контролери, інспектори, начальники та ін.), в окремих випадках – суди, а її суб'єктами можуть бути як фізичні, так і юридичні особи [6, с. 134-135].

Щодо визначення адміністративної відповідальності публічних суб'єктів слід також зупинитись на окремим аспектах дослідження наявності нормативної та теоретико-наукової проблематики.

Так, Христинченко Н. П. вважає, що норми КУпАП не повинні поширюватись на суб'єктів владних повноважень, оскільки останні не можуть притягатися до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних проступків. Натомість дія КУпАП повинна поширюватись

на фізичних та юридичних осіб. При цьому, автор пропонує розмежування значення адміністративних правопорушень та адміністративних проступків, відповідно адміністративні правопорушення є тими правопорушеннями, які вчиняються суб'єктами владних повноважень, а адміністративні проступки – приватними суб'єктами. При цьому автор також пропонував віднести повноваження з розгляду справ про адміністративні правопорушення виключно адміністративним судам [122].

З даного приводу влучно висловились у дисертаційному дослідженні Чернишова В. Ю., яка зазначила, що «при такому підході нівелюється значення адміністративної відповідальності за КУпАП у суспільстві, а надається перевага лише адміністративному судочинству. Оскільки основною функціональною задачею адміністративного судочинства в спорі між особою та державою є скасування неправомірного акту суб'єкта, якому держава делегувала певні повноваження, але не застосування міри відповідальності – санкції – за порушення, що сталося внаслідок такого неправомірного акту. Задача ж адміністративної відповідальності сприяти понесенню винною особою втрат майнового чи немайнового характеру – понесення покарання у формі адміністративної санкції», а адміністративну відповідальність публічно-правових суб'єктів Чернишова В. Ю. пропонує розглядати як процесуально закріплене застосування правомочним суб'єктом заходів примусового впливу, які виражаються у накладенні на публічно-правову особу адміністративного стягнення (стягнень) за вчинення нею адміністративного правопорушення, яке передбачене адміністративно-деліктним законодавством [123, с. 55–56].

Загалом проблематика визначення юрисдикції судів також є актуальною для вітчизняної правової системи, що додатково ускладняється наявністю спеціальних умов, а саме – спеціального суб'єкта (публічного суб'єкта або ж суб'єкта владних повноважень) та особливими складами адміністративних правопорушень, які вони можуть вчиняти.

Разом з тим, пропонується розуміти адміністративну відповідальність як додаткову об'єктивно існуючу гарантію дотримання публічними службовцями вітчизняного законодавства та способом врегулювання протиправних діянь, а також невід'ємним елементом системи юридичної відповідальності, що вирішує питання міри реакції держави на діяння, які неможливо кваліфікувати як злочин, але посягають на громадський порядок та завдають шкоди суспільству та державі в цілому [123, с. 83].

Дослідниця також пропонує інший підхід до тлумачення адміністративних проступків, які вчиняються суб'єктами владних повноважень, які пропонує визначати як групу з числа публічних проступків у сфері функціонування публічного адміністрування, суб'єктом вчинення яких є публічно-правова особа, наділена владними або політичними повноваженнями. Таким чином, публічні проступки можуть бути елементом системи публічної відповідальності, яка на сьогодні є інструментом реалізації положення статті 14 КУпАП, проте розгляд справ про такі публічні правопорушення може бути додатково віднесено і до адміністративних судів. Водночас, дослідниця пропонує розглядати посадових осіб як носіїв юридично-владних повноважень у ролі виключно спеціальних суб'єктів усіх видів юридичної відповідальності [125, с. 34].

Перелічені і продемонстровані наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності свідчать про відсутність єдиного концептуального розуміння даного правового інституту.

Невизначеність адміністративної відповідальності також негативно впливає на з'ясування предмету і місця адміністративно-деліктного права в системі права України [114].

На наш погляд, на відсутність єдиного підходу розуміння адміністративної відповідальності впливають наступні фактори:

- тривалим періодом формування законодавства, що регулює порядок притягнення до адміністративної відповідальності, що в свою чергу спричинило формування та поширення процедурного підходу розуміння

адміністративної відповідальності як порядку вчинення конкретних визначених законом дій по відношенню до особи, що вчинила адміністративне правопорушення;

- невизначеністю предмета правового регулювання, що є наслідком попередньо зазначеного фактору та впливає на відсутність диференціації правовідносин, порушуючи які настає адміністративна відповідальність. Тому, деякі учені визначають, що підставою для реалізації інституту адміністративної відповідальності є порушення адміністративно-правових норм, що є категорично неправильним;

- невизначеність предмета правового регулювання також спричиняє розуміння адміністративної відповідальності як правопорушень у сфері державного управління, що не відповідає правовій дійсності і вводить в оману стосовно визначення сфери дії нормативно-правового регулювання.

Зазначена проблематика сприяє хаотичному наповненню як нормативно-правових актів, так і неоднозначному теоретичному розумінню адміністративної відповідальності. В контексті дослідження адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень слід зазначити, що описана проблематика набуває більших масштабів, що викликає потребу у впорядкуванні наукових позицій для формування пропозицій вдосконалення нормативного матеріалу.

Розглянувши теоретичні підходи до розуміння адміністративної відповідальності, пропонуємо перейти до аналізу нормативного регулювання, що складає основу концептуального розуміння.

Перш за все неможливо не зазначити той факт, що положенням пункту 22 статті 92 Конституції України адміністративна відповідальність визначена одним із видів юридичної відповідальності. Більше того, Конституція України встановлює чіткий нормативний підхід у визначенні підстав адміністративної відповідальності, оскільки прямо передбачено, що «Виключно законами України визначаються... 22) засади цивільно-правової

відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них» [48].

Свого часу були досить цівковими результатами праворозуміння та правозастосування даного положення Конституції України. Так, до Конституційного Суду України звернувся суб'єкт права на конституційне звернення - АТ «ВАБанк» - з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 КУпАП, роз'яснивши зокрема, чи охоплюють вживані в зазначеній нормі Конституції України поняття цивільної, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності всі види правової відповідальності в Україні, а також чи можливе застосування передбачених частиною першою статті 38 цього Кодексу строків накладення адміністративних стягнень до юридичних осіб у разі притягнення їх до відповідальності згідно з нормами валютного, податкового та іншого законодавства, якщо ним такі строки не встановлено. У своєму рішенні № 7-рп/2001 від 30 травня 2001 року (справа №1-22/2001) Конституційний Суд зазначив, що «Положення пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності. За цим положенням виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності, а також діяння, що є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями як підстави кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності, та відповідальність за такі діяння. Зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами» [96].

Відповідно, виникає колізія у розумінні конституційного нормативного визначення адміністративної відповідальності, що не сприяє правильному формуванню (нормативному, зокрема) даного правового інституту.

Якщо звертатись до положень КУпАП, то поняття адміністративної відповідальності пропонується розглядати через визначення

адміністративного правопорушення (проступку), яким відповідно до положення частини 1 статті 9, є протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [41]. Частина 2 статті 9 передбачає, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності [41].

Учені неодноразово наголошували на недосконалості даного нормативного підходу, проте, альтернативи визначення через нормативне закріплення на сьогодні, на превеликий жаль, відсутні.

Найбільше занепокоєння викликає підхід законодавця визначати можливі сфери посягання протиправних винних діянь. Відповідно виникає питання виключності даних сфер. За прямого тлумачення положення статті 9 КУпАП слідує те, що адміністративні проступки можуть бути вчинені лише у таких сферах: громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління. Хоча насправді, навіть при системно-структурному аналізі положень КУпАП очевидно, що можливих сфер вчинення адміністративних правопорушень значно більше, оскільки побудова даного нормативно-правового акту була здійснена таким чином, що глави Особливої частини відповідають за галузеве наповнення: наприклад, діючий КУпАП містить такі глави, як глава 5 «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення»; глава 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність»; глава 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини»; глава 8 «Адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів»; глава 9 «Адміністративні правопорушення у сільському господарстві. Порушення ветеринарно-санітарних правил»; глава 10 «Адміністративні правопорушення на

транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку»; глава 11 «Адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою»; глава 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності»; глава 13 «Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання»; глава 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»; глава 13-Б «Військові адміністративні правопорушення»; глава 14 «Адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку»; глава 15 «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»; глава 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення» [41].

Таким чином, однозначно можна стверджувати, що сфер негативного впливу і вчинення адміністративних правопорушень набагато більше, і нормативний підхід, закріплений положенням статті 9 КУпАП, не відповідає дійсності. Більше того, таке законодавче формулювання вводить в оману стосовно можливих складів адміністративних правопорушень при тлумаченні адміністративно-деліктних норм.

Також вважаємо за доречне звернути увагу на такий підхід як ототожнення адміністративного правопорушення та адміністративного проступку, що як вище зазначалось у дисертаційному дослідженні, піддається критиці науковцями.

Свого часу доктор юридичних наук, професор Бевзенко В. М. з приводу правових та лінгвістичних аспектів співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення». Науковець, детально наводячи та описуючи позиції учених із зазначеного питання, справедливо зазначає, що виключення терміну «адміністративне правопорушення» та використання терміну лише «адміністративний

проступок» суперечить конституційному положенню п. 22 ст. 92, у якому чітко визначено «адміністративне правопорушення» [15, с. 200].

Дослідник проходить до висновку, який вважаємо є актуальним і на сьогодні, що, по-перше, проступок і правопорушення – правові категорії, зміст і адекватність застосування яких у національному законодавстві має обґрунтовуватись також лінгвістичними аспектами; по-друге, використання зазначених понять у сучасному адміністративному праві обумовлено колишнім радянським законодавством, а відтак їх зміст і поняття потребують перегляду та оновлення; по-третє, при розмежуванні значення даних понять мають враховуватись такі обставини, як: адміністративний проступок – категорія похідна від адміністративного правопорушення; визначальним фактором розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України; по-четверте, «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» слід розглядати як окреме та загальне, диференційоване закріплюючи у законодавстві систему відповідних адміністративних стягнень, порядок їх накладення та виконання юрисдикційними органами; по-п'яте, розмежування понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» має виключно науково-теоретичний характер, тоді як у законодавстві та правозастосовній практиці ці терміни використовуються як синоніми [15, с. 201-202].

На наш погляд, для правильного розуміння сутності адміністративної відповідальності, необхідно врахувати три складові, які сукупно впливають на формування самого правового інституту, в першу чергу, а також відповідного інституту законодавства.

Сутність запропонованого підходу полягає у тому, щоб визначати інституту адміністративної відповідальності з урахуванням того, що:

- по-перше, настання адміністративної відповідальності за умови наявності чітко визначених нормативних підстав – відповідних адміністративних правопорушень, включаючи можливість їх однозначного

тлумачення та правильне «розташування» в межах нормативно-правового акту, в даному випадку в межах КУпАП;

- по-друге, визначення сутнісного призначення такого правового інституту, що дозволить не лише накладати адміністративні стягнення, а й виконувати виховну/правовідновлювальну функцію в межах реалізації адміністративної відповідальності;

- по-третє, результату застосування – реального впливу адміністративного стягнення на стан суспільних відносин, підвищення рівня правосвідомості та зменшення кількості вчинених правопорушень у майбутньому.

Якщо брати до уваги ті склади адміністративних правопорушень, суб'єктом вчинення яких виступають публічні суб'єкти, про що детально ще буде описано у розділі 2 дисертаційного дослідження, то використовуючи запропоновану схему, можна здійснити наступний аналіз, наприклад, доцільності доповнення КУпАП положеннями статей Глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією».

Перш за все, даною главою КУпАП було доповнено в результаті прийняття Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [88].

В результаті прийняття сучасну систему права було також доповнено новим поняттям – правопорушенням, пов'язаним з корупцією як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [88], відповідно при одночасному аналізі положень статей глави 13-А КУпАП стає зрозумілим, що є реальна потреба у створенні правового інституту, який би не допускав

вчинення таких правопорушень. Слід також звернути увагу, що окрім статей глави 13-А, до КУпАП у 2014 році з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» було також внесено зміни окремих статей, зокрема, таких як стаття 188-46 «Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції», стаття 366-1 «Декларування недостовірної інформації» [88].

На наше переконання, формування нормативного інституту є наслідком формування правового інституту, тобто виконання трьох умов, про які зазначалось вище: виникнення підстави (фактичної в першу чергу); усвідомлення потреби у нормативному регулюванні, що реалізується шляхом нормативного наповнення законодавства, таким чином, створюючи нормативні підстави; відображення результату застосування – у вигляді адміністративних санкцій за визначені адміністративні правопорушення.

Таким чином, потреба у перегляді значення та ролі адміністративної відповідальності не зникає і межах розвитку науки адміністративного права. Плюралізм наукових позицій свідчать про різне тлумачення адміністративної відповідальності і відсутність єдиного підходу до її розуміння, що в свою чергу пов'язано з історичними передумовами формування законодавства, що регулює порядок притягнення до адміністративної відповідальності, що спричинило формування та поширення процедурного підходу розуміння адміністративної відповідальності як порядку вчинення конкретних визначених законом дій по відношенню до особи, що вчинила адміністративне правопорушення; невизначеністю предмета правового регулювання, що є наслідком попередньо зазначеного фактору та впливає на відсутність диференціації правовідносин, порушуючи які настає адміністративна відповідальність (зокрема, визначення у якості підстави для реалізації адміністративної відповідальності порушення адміністративно-правових норм, що є концептуально неправильним); невизначеність предмета правового регулювання також спричиняє розуміння адміністративної відповідальності як правопорушень у сфері державного управління, що не

відповідає правовій дійсності і вводить в оману стосовно визначення сфери дії нормативно-правового регулювання, особливо щодо нормативно-правового регулювання інституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів.

Вважаємо за доцільне використання підходу, який дозволяє диференціювати інститут адміністративної відповідальності з урахуванням появи фактичних підстав, а в результаті – і нормативних, тобто, відповідних адміністративних правопорушень, включаючи можливість їх однозначного тлумачення та правильне «розташування» в межах нормативно-правового акту, в даному випадку в межах КУпАП; визначення сутнісного призначення такого правового інституту, що дозволить не лише накладати адміністративні стягнення, а й виконувати виховну/правовідновлювальну функцію в межах реалізації адміністративної відповідальності; результату застосування – реального впливу адміністративного стягнення на стан суспільних відносин, підвищення рівня правосвідомості та зменшення кількості вчинених правопорушень у майбутньому.

Адміністративну відповідальність пропонуємо вважати видом юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративних правопорушень, які визначені чинним законодавством, і направлена на накладення на суб'єкта вчинення правопорушення (фізичних та юридичних осіб) адміністративного стягнення уповноваженим суб'єктом у нормативно-визначеному порядку. Разом з тим, сфера нормативної дії відповідних положень законодавства вказує на те, що адміністративну відповідальність слід вважати правовим інститутом, а відповідно і законодавчим.

1.3 Місце адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності

Для з'ясування місця юридичної відповідальності в системі юридичної відповідальності, вважаємо, слід провести компаративний аналіз, який

сприяє формуванню комплексного уявлення про юридичну відповідальність і визначенню загальної універсальної мети останньої, яка полягає у необхідності відновлення порушеного права або юридичного стану, який існував до порушення або ж який міг би існувати, якби порушення не було вчинене, і накладенні на суб'єкта вчинення правопорушення відповідної санкції – заходу впливу держави – з метою виховання порушника і уникнення вчинення правопорушень у майбутньому.

Порівняльний аналіз адміністративної відповідальності слід почати з визначення спільних та відмінних ознак з видами публічної відповідальності (кримінальною відповідальністю, конституційною відповідальністю) та видами приватної відповідальності (цивільною відповідальністю, дисциплінарною відповідальністю та матеріальною відповідальністю). Такий підхід, вважаємо, є найбільш виправданим з точки зору формування концептуального розуміння сутності юридичної відповідальності та місця адміністративної відповідальності в ній, що пояснюється:

- по-перше, галузевою приналежність спільних ознак адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності та визначенням їх об'єднуючих факторів, а відповідно і призначення таких видів відповідальності, яка настає у тому вигляді і розмірі, що попередньо санкціоновані державою;

- по-друге, відмежуванням адміністративної відповідальності від способів врегулювання спірних відносин, які виникають між юридично рівними суб'єктами.

Учені-адміністративісти зазначають, що адміністративна відповідальність є найскладнішою формою відповідальності серед наявних, що пояснюється тривалим та до сих пір не закінченим процесом формування доктрини адміністративного права та адміністративної деліктології, неоднозначності розуміння понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок», відсутності досконалого нормативно-правового регулювання адміністративних правопорушень. З наявного на

теперішній час нормативно-правового регулювання адміністративно-деліктної сфери адміністративна відповідальність розглядається і як захід захисту прав, свобод та інтересів осіб від діянь суб'єктів публічної адміністрації в ході реалізації останніми своїх публічно-владних функцій, та як негативна реакція держави для прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку з метою зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [1, с. 42–43].

Учені також справедливо зазначають, що великим недоліком існуючої концепції адміністративної відповідальності є надання переваги в захисті громадського порядку та власності перед правами та свободами осіб (у значенні ст. 9 КУпАП), таким чином ігнорується норма ст. 3 Конституції України, якою людина, життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1, с. 42–43], що також впливає на розуміння ролі і місця адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності.

Пропонується також розглядати адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, яка в свою чергу може існувати як елемент системи правовідносин, як спосіб державно-правового примусу та як явище об'єктивного права [113].

Що стосується критеріїв відмежування видів відповідальності, дослідники мають різні позиції стосовно їх визначення. Наприклад, науковці пропонують наступні критерії відмежування адміністративної відповідальності від інших видів:

- 1) за підставами її застосування;
- 2) за органами, які її застосовують;

- 3) за колом суб'єктів відповідальності;
- 4) за правовими наслідками;
- 5) процесуальною процедурою її здійснення;
- 6) за санкціями [6, с. 136].

Вважаємо, наведений перелік критеріїв є достатнім для формування комплексного уявлення про основні відмінні ознаки адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності.

Інша група учених зазначає, що невиключними, але такими, що безпосередньо впливають, є такі критерії, як є законодавче регулювання, процесуальна процедура та санкції, що регулюються відповідним галузевим (адміністративним, кримінальним, цивільним та трудовим) законодавством [1, с. 42].

Не зважаючи на те, що основний Закон України містить лише чотири види юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна, цивільна та дисциплінарна), досить цікавим та таким, що заслуговує на увагу, є визначення публічної відповідальності в науці адміністративного права, формуванню уявлення про яку покладено початок з прийняттям Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R 84 (15), якою встановлено обов'язок публічних суб'єктів понести публічну відповідальність за шкоду, завдану в результаті прийняття такими суб'єктами адміністративних актів [95].

В контексті даної дисертаційної роботи дослідження публічної відповідальності як специфічного виду відповідальності хоч і обмеженого кола суб'єктів (в даному випадку мова ведеться про публічних суб'єктів, тобто тих, хто наділений публічною владою або виконує владні повноваження – про критерії визначення таких суб'єктів – див. детальніше Розділ 2), має одне з вирішальних значень, оскільки формує основу для подальшого перспективного правозастосування та вдосконалення законодавства.

Так, повертаючись до аналізу положень Рекомендації № R 84 (15) слід зазначити, що дана Рекомендація застосовується у сфері публічно-правової відповідальності, тобто вимагає від органів державної влади відшкодовувати

шкоду, яку вони завдали своїми актами, і вимагає здійснювати це або шляхом компенсації, або в будь-який інший відповідний спосіб, тобто здійснити відповідне відшкодування. Досить важливим для правильного визначення суб'єкта, якого слід притягнути до публічно-правової відповідальності, є дефініція та її значення, а саме: «орган державної влади» означає будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (включаючи державу, регіон, провінцію, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); будь-яку приватну особу під час здійснення нею повноважень офіційної влади. В свою чергу відповідно до п. 3 Рекомендації № R 84 (15) термін «акт» означає будь-який захід або невжиття заходу/заходів, що, з огляду на свій характер, безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси осіб; до таких актів належать: нормативні акти, прийняті при здійсненні регуляторних повноважень; адміністративні акти, які не є регуляторними; фізичні дії; акти судових органів, які видані не на виконання судової функції [95].

Такий підхід створює підстави суттєво переглянути інститут юридичної відповідальності публічних суб'єктів, який, доводиться констатувати, в Україні на сьогодні працює надзвичайно неефективно. Про шляхи перегляду та можливі пропозиції буде розкрито у подальший структурних підрозділах дисертаційної роботи.

З приводу визначення публічної відповідальності Чернишова В. Ю., зокрема, зазначає, що публічну відповідальність суб'єктів владних повноважень слід розглядати як складне юридично-соціальне утворення, яке поєднує у собі елементи здійснення публічного адміністрування та широке суб'єктне коло учасників відносин, які вступають у ці відносини за різних умов та підстав. У зв'язку із цим дослідниця пропонує переглянути підхід, якого дотримується вітчизняна правова система ще з радянських часів, та запровадити поняття публічної відповідальності як особливого, складного юридично-соціального явища, яке поєднує у собі елементи здійснення публічного адміністрування та широке суб'єктне коло учасників відносин,

які вступають у ці відносини за різних умов та підстав у межах виконання ними покладених на них державою спеціальних – публічних - функцій, та передбачає міри відповідальності у разі порушення передбаченими публічними суб'єктами встановлених норм адміністрування [123, с. 70–71].

Таким чином, публічна відповідальність виходить на новий рівень правового усвідомлення та сприйняття, виступаючи узагальнюючим явищем для окремих видів юридичної відповідальності, проте, не заперечуючи потребу у нормативній деталізації окремих видів відповідальності в межах знову ж таки окремих нормативно-правових актів. Проте, на наш погляд, публічна відповідальність на сьогодні відіграє роль гарантії правомірності діяльності публічних суб'єктів та можливого перегляду концепції їх юридичної відповідальності.

Перед конкретизацією спільних та відмінних ознак адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності вважаємо необхідно окремо зупинитись на наукових підходах до розуміння значення та сутності юридичної відповідальності публічних суб'єктів з метою визначення консолідуючих ознак.

Наприклад, доктор юридичних наук, професор Губанов О. О. вважає юридичну відповідальність елементом правового статусу публічних службовців та зазначає, що юридичну відповідальність публічних службовців можна розглядати і як правовий інститут адміністративного права, і як вид державного примусу, і як елемент правового статусу публічного службовця, тощо. На відміну від цього, правовий статус публічного службовця завжди пов'язаний з певним набором можливої чи належної поведінки особи, а тому не є багатограним та різноаспектним явищем. Разом з тим дослідник встановив, що юридична відповідальність публічних службовців виступає гарантією належної реалізації повноважень публічними службовцями в різних сферах суспільних відносин [28, с. 150–151].

В запропонованому підході, вважаємо, слід звернути увагу на декілька аспектів. По-перше, дотримуючись позиції, що юридична відповідальність

публічних службовців становить правовий інститут адміністративного права, може виникнути концептуальна суперечність у контексті одночасного визначення, наприклад, адміністративної відповідальності як правового інституту адміністративного права. По-друге, визначення юридичної відповідальності публічних службовців як гарантії належної реалізації повноважень публічних службовців потребує уточнення і доповнення, оскільки провокує позицію, що лише відповідальність здатна стримати публічних службовців від неправомірних рішень.

Губанов О. О. також вважає, що юридичну відповідальність публічних службовців можна розглядати з двох аспектів: як позитивну юридичну відповідальність публічних службовців, тобто дотримання публічними службовцями заборон і обмежень, що передбачені для них нормами права, яке забезпечується державним переконанням чи державним примусом та супроводжується державним схваленням, та як ретроспективну юридичну відповідальність публічних службовців, тобто застосування вповноваженими суб'єктами до публічного службовця, який порушив встановлені чинним законодавством заборони та обмеження, заходів державного примусу, яке супроводжується накладенням на публічного службовця санкцій дисциплінарного, адміністративного, кримінального чи цивільно-правового характеру [28, с. 166].

Досить важливим є висновок стосовно інституту юридичної відповідальності публічних службовців, який на думку науковця, слід характеризувати як такий, що має міжгалузевий характер, а тому передбачає особливості дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та цивільно-правової відповідальності [28, с. 166], з чим ми цілком погоджуємося з урахуванням вищевикладеного застереження про розуміння юридичної відповідальності як інституту.

Інша дослідниця – Гришук А. Б. – вважає, що юридична відповідальність державних службовців – це міра державного примусу, яка врегульована та закріплена у дисциплінарно-правових нормах чинного

законодавства наприклад, обов'язків, які потрібно виконувати державному службовцю, а у разі їх невиконання чи неналежного виконання можуть настати негативні наслідки у формі наприклад, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної відповідальності, яка може настати з факту вчинення правопорушення чи злочину державним службовцем [27, с. 238].

Тобто, на думку науковиці, юридична відповідальність обмежується нормативним підходом визначення видів такої відповідальності, що на наш погляд, дещо звужує розуміння сутності юридичної відповідальності загалом.

Таким чином, адміністративна відповідальність, будучи складовою системи юридичної відповідальності, на сьогодні виступає у ролі правової гарантії, правового захисту, правового механізму забезпечення виконання покладених на суб'єктів обов'язків, правовим інструментом гарантування наданих законом прав суб'єктів.

Щодо відмежування адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності слід зазначити наступне.

За правовою природою найбільш наближеним видом юридичної відповідальності до адміністративної є кримінальна відповідальність. Положенням ст. 2 Кримінального кодексу України передбачено, що підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад кримінального правопорушення, передбаченого цим Кодексом. При цьому, особа повинна бути визнаною винною у вчиненні кримінального правопорушення і не бути притягнутою до кримінальної відповідальності за те саме кримінальне правопорушення більше одного разу [53].

Дослідники зазначають, що зіставляючи адміністративний проступок і відповідальність за нього, злочин та кримінальну відповідальність, можна спостерігати чимало спільних ознак. Так, обидва види відповідальності зближені між собою за своїм юридичним складом, адже вони каральні, репресивної спрямованості й публічного характеру; ідентичними є елементи складів адміністративного проступку та злочину, спостерігається схожість у

формах, сутності санкцій (у тому числі й адміністративних та кримінальних штрафів) обох видів відповідальності, що в сукупності ускладнює розмежування, яке має не тільки суто науковий інтерес, а й практичне значення. У той же час аналіз чинного законодавства й практики його застосування дозволяє виділити певні критерії розмежування адміністративного проступку й злочину, а отже, й відповідних видів відповідальності. Так, учені першим з таких критеріїв називають ступінь, міра суспільної небезпеки (шкідливості) [47, с. 12].

До решти критерії дослідники відносять:

- шкода, її істотний характер;
- продовжуваність та систематичність протиправних діянь;
- спосіб учинення правопорушення: активний чи пасивний;
- час учинення правопорушення (специфічно визначений для окремих видів злочинів) [47, с. 13–14].

Гришина Н. В. вважає, що для правильного розмежування злочинів та адміністративних проступків необхідно враховувати відмінність об'єкту посягань, оскільки «...однією з важливих особливостей адміністративної відповідальності є її тісний зв'язок з організаційно управлінськими відносинами в суспільстві, які в цілому можна розглядати безпосереднім об'єктом посягання адміністративного проступку. Деякі злочини також зазіхають на відносини в сфері державного управління, але ці відносини не є єдиним об'єктом злочинних проявів в суспільстві» [26].

Павлова Т. О. в свою чергу вважає, що до ознакам, за допомогою яких кримінальні проступки відмежовуються від інших видів правопорушень, відносяться сфера вчинення правопорушення, тобто група суспільних відносин, на які посягає суб'єкт правопорушення; ступінь тяжкості вчиненого діяння; характер суспільно небезпечних наслідків, що настають у разі вчинення правопорушення суб'єктом [71, с. 80].

Варто також наголосити на наявності наукової дискусії стосовно питання вагомості ролі суспільної небезпеки та шкідливості діяння при

визначенні відмінностей між адміністративною та кримінальною відповідальністю, що пов'язано також із лексичними значеннями слів «небезпека» та «шкідливість».

Досліджуючи склади правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути публічні суб'єкти, варто проаналізувати сутнісне призначення положення статей глави 13–А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією» та окремі положення статей Кримінального кодексу України, які регулюють питання притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення корупційних діянь.

Наприклад, положення статті 172–4 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності і включає такі види діянь: порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (ч. 1); порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 2); дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення (ч. 3) [41].

Розмір адміністративного стягнення залежить від об'єктивної сторони правопорушення та може бути у вигляді штрафу від трьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності (або підприємницької діяльності) чи винагороди

від роботи за сумісництвом, а також позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік [41].

Варто проаналізувати і інший приклад – положення статті 172–5 КУпАП, якою встановлено адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, що тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка, а якщо дане правопорушення було вчинено особою, яку протягом року було піддано цьому ж адміністративному стягненню, то таке діяння тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік [41].

Якщо звернутись що положень статей Кримінального кодексу України, то положення статті 368 передбачає кримінальну відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою, а також прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. Диференціація розміру кримінального покарання – санкції – залежить від розміру неправомірної вимоги або суб'єкта вчинення (наприклад, вчинення службовою особою, яка займає відповідальне становище, або за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або поєднане з вимаганням неправомірної вигоди або ж посадовою особою, що займає особливо відповідальне становище). Розмір покарання варіюється від накладення штрафу від однієї тисячі до чотирьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або пробачійним наглядом на строк до трьох років до позбавлення волі на строк від двох до дванадцяти років, з

позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років [53].

Таким чином, схожі за своєю правовою природою правопорушення мають різні підстави застосування та різний ступінь негативного впливу на суспільні відносини, а в результаті – і різні правові санкції. Проте слід також визнати, що в даних прикладах адміністративна відповідальність дублює каральний характер кримінальної відповідальності, що робить їх дуже схожими між собою.

Також, не вдаючись до аналізу складів окремих складів адміністративних та кримінальних правопорушень, нормативна диференціація даних правопорушень визначена в межах Закону України «Про запобігання корупції», положенням статті 1 якого передбачено два визначення:

- корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

- правопорушення, пов'язане з корупцією - діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [88].

Крім того, положенням статті 45 Кримінального кодексу України передбачено, що корупційними кримінальними правопорушеннями відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також кримінальні правопорушення, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу. Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з

корупцією, відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 366–2, 366–3 цього Кодексу [53].

Тобто, чинне законодавство розмежує наступні види правопорушень:

- адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, при тому, що є більш загальне поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією, за вчинення якого може наставати крім адміністративної кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність;

- корупційні правопорушення, за які адміністративна відповідальність не настає, а може наставати лише кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова.

Запропонований підхід впливає на визначення предметної приналежності адміністративної відповідальності публічних суб'єктів [117], а наведений вище аналіз є дуже важливим для формування комплексного уявлення про відповідальність публічних суб'єктів.

Таким чином, основними відмінними ознаками адміністративної відповідальності від кримінальної відповідальності слід вважати:

- ступінь суспільної небезпечності та обсяг шкідливості діяння (при чому наявність на вплив двох даних факторів слід розглядати комплексно, а не окремо, оскільки лише їх сукупне врахування дозволить об'єктивно оцінити вплив правопорушення на стан суспільних відносин);

- розмір санкцій за вчинене правопорушення;

- порядок притягнення до відповідальності (кримінальна відповідальність може бути реалізована лише у судовому порядку, тоді як адміністративна – в тому числі у позасудовому);

- правові наслідки для суб'єкта вчинення (наявність судимості при настанні кримінальної відповідальності та її відсутність при адміністративній відповідальності).

Що стосується іншого виду публічної відповідальності – конституційної відповідальності – слід зазначити наступне. На наш погляд, конституційна відповідальність є політичної відповідальністю обмеженого

кола суб'єктів. Нормативно конституційна відповідальність передбачена наступними положеннями Основного Закону:

- п. 10 ст. 85 (віднесення до повноважень Верховної Ради України усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому статтею 111 цієї Конституції);

- ст. 87, ст. 115 (віднесення до повноважень Верховної Ради України можливості розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України більшістю від конституційного складу Верховної Ради України);

- п. 8 ст. 106 (припинення Президентом України повноважень Верховної Ради України у випадках, передбачених цією Конституцією);

- п. п. 11–14 ст. 106 (призначення та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора, половини складу Ради Національного банку України, половину складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, голови Служби безпеки України) [48].

Заслуговують на увагу також наукові підходи щодо конституційної відповідальності в системі юридичної відповідальності, а також конституційної відповідальності публічних суб'єктів.

Кравцова З. С. вважає, що під конституційно-правовою відповідальністю органів і посадових осіб державної влади необхідно розуміти окремий вид юридичної відповідальності, що має політико-правовий характер, настає за скоєння вказаними суб'єктами конституційно-правового делікту та полягає у несприятливих, негативних наслідках, що передбачені нормами конституційного права. Підставою ж настання конституційної відповідальності учена пропонує вважати конституційно-правовий делікт – це діяння (дія або бездіяльність) суб'єкта конституційно-правової відповідальності, що не відповідає належній поведінці, завдає шкоду конституційно-правовим відносинам і передбачає застосування санкцій конституційно-правової відповідальності. Характерними ознаками конституційно-правового делікту є: а) виражений у формі дій чи

бездіяльності суб'єкта конституційно-правових відносин; б) протиправність; в) винність; г) суспільна небезпека; д) караність; є) спеціальний суб'єкт конституційно-правової відповідальності – як правило, органи та посадові особи державної влади [52, с. 57, 61].

Наливайко Л. Р. зазначає, що конституційна відповідальність є видом юридичної відповідальності та є формою відповідальності соціальної, яка поєднує у собі політичну, моральну та юридичну відповідальність, тобто є збірним (комплексним) явищем [67, с. 27].

Зважаючи на недостатній рівень дослідження конституційної відповідальності, серед науковців відсутня єдина позиція стосовно співвідношення понять «конституційна» та «політична» відповідальність [66], що свідчить про потребу у подальших наукових пошуках.

Цікаво, що поняття конституційної відповідальності згадувалось ще у рішенні Конституційного Суду України № 8–рп/2002 від 7 травня 2002 року у справі щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб. Так, Конституційний Суд зазначає, що «згідно з частиною першою статті 87 Конституції України Верховна Рада України може розглянути питання про відповідальність Кабінету Міністрів України та прийняти резолюцію недовіри Кабінетові Міністрів України, що має наслідком відставку Кабінету Міністрів України...Висловлення Верховною Радою України недовіри Генеральному прокуророві України має наслідком його відставку з посади...Суб'єктами конституційної відповідальності можуть бути й інші учасники конституційно-правових відносин» [98].

При цьому ж Конституційний Суд про політичну відповідальність зазначає, що це є відповідною оцінкою діяльності членів Кабінету Міністрів України та керівників інших центральних органів виконавчої влади, що може стосуватися як законності їх дій, так і мати політичний характер [98].

Таким чином, порівнюючи адміністративну відповідальність з конституційною відповідальністю слід зазначити наступне:

- конституційна відповідальність має ознаки позитивної відповідальності, на відміну від адміністративної, яка є ретроспективною;
- конституційна відповідальність не є класично визначеною, нормативно передбаченою у розумінні будови норми статті за схемою «гіпотеза-диспозиція-санкція», що в свою чергу відображає особливий характер конституційної відповідальності;
- конституційна відповідальність може застосовуватися лише до публічних суб'єктів, на відміну від адміністративною, що є ключовим у контексті запропонованого дослідження;
- підставою конституційної відповідальності є невідповідність діяльності визначених суб'єктів нормативно встановленим основам, тоді як адміністративної – вчинення адміністративного правопорушення.

Якщо вдаватись до порівняння адміністративної відповідальності та цивільної відповідальності, перше, що слід зауважити, це характер зв'язків між учасниками відносин: під час реалізації цивільної відповідальності суб'єкти є за своїм правовим статусом рівнозначними, на відміну від адміністративної відповідальності.

Учені-адміністративісти зазначають наступне:

- по-перше, цивільна відповідальність має майновий характер та застосовується з метою, насамперед, відшкодування завданої матеріальної чи моральної шкоди, тоді як адміністративна відповідальність застосовується з метою виховання особи та запобігання вчинення правопорушень іншими [1, с. 42];
- по-друге, цивільна відповідальність може бути застосована власне сторонами цивільних правовідносин без участі уповноважених органів, тоді як адміністративна відповідальність вимагає винесення адміністративного акту чи судового рішення уповноваженим суб'єктом [1, с. 42].

Інші учені зазначають, що специфіка характеру цивільної відповідальності зумовлює й суб'єктний склад – суб'єктами цивільно-

правової відповідальності можуть бути і фізичні, і юридичні особи, а тому у цивільно-деліктних правовідносинах суб'єкти рівноправні, на відміну від адміністративно-правових правовідносин. Особливістю цивільно-правової відповідальності, якщо порівняти з адміністративною, є можливість її виникнення як за наявності, так і за відсутності вини (відповідальність при випадковому заподіянні шкоди джерелом підвищеної небезпеки) [47, с. 14].

Можуть виникнути окремі питання схожості цивільної та адміністративної відповідальності, що витікає із поняття цивільно-правового делікту та поняття адміністративно-правового делікту. Обидва явища мають наслідком завдання шкоди, проте у випадку з цивільно-правовим деліктом, шкода завдається майновим та особистим немайновим правам особи, а у випадку з адміністративним деліктом – тим сферам, які визначені у положенні статті 9 КУпАП.

Варто також погодитись, що для цивільно-правової відповідальності характерною є «компенсаційна мета», яка полягає у відшкодуванні збитків, і наявність грошово-відшкодувального характеру, що реалізується на користь потерпілої особи, якщо цивільний делікт призвів до порушення суб'єктивного права, або на користь сторони договору, права якої порушено, якщо має місце порушення об'єктивного права [30].

Таким чином, основні ознаки відмежування адміністративної відповідальності від цивільної полягають у наступному:

- цивільна відповідальність виникає між рівними за правовим статусом суб'єктами, на відміну від адміністративної, яка виникає між суб'єктами, серед яких один наділений владними повноваженнями;

- цивільна відповідальність має компенсаційний характер, що направлений на відновлення попереднього фактичного та юридичного стану, що існував до порушення, тоді як адміністративна відповідальність все ж таки має каральний характер і направлена на перевиховання порушника і недопущення вчинення правопорушень у майбутньому;

- цивільна відповідальність має виключно майновий характер, на відміну від адміністративної, яка включає і інші заходи впливу на суб'єкта правопорушення;

- не обов'язкова наявність вини при виникненні цивільно-правової відповідальності, тоді як для виникнення адміністративної відповідальності наявність вини є обов'язковою.

Що стосується дисциплінарної відповідальності, то основним критерієм розмежування виступатиме природа взаємозв'язків між учасниками відносин [3].

Науковці також вважають, що через те, що і адміністративна, і дисциплінарна відповідальність мають однакові за формою (зовнішнім вираженням) фактичні підстави для їх застосування, вчинення особою проступку, зміст цих підстав суттєво відрізняється. Першою відмінністю запропоновано вважати об'єкти, на які посягають адміністративні та дисциплінарні проступки та які захищають адміністративна і дисциплінарна відповідальності (в обох випадках вчинення зазначених правопорушень особа скоює посягання на встановлену дисципліну, однак у контексті адміністративного правопорушення йдеться про дисципліну в сфері здійснення державного управління, тобто, особа своїми діями порушує (перешкоджає) нормальний порядок здійснення державою своїх функцій з управління суспільними справами, тобто, правопорушник посягає на порядок управління, що має зовнішній по відношенню до нього характер. У той час, як, вчиняючи дисциплінарний проступок, особа порушує трудову дисципліну встановлену на підприємстві, організації, де вона працює, а тому ця особа посягає на внутрішньо-управлінські відносини у системі, в середині організаційної структури якої вона безпосередньо перебуває); другою відмінністю запропоновано вважати суб'єкти, перед якими правопорушник несе відповідальність, адже у трудових правовідносинах власник має дисциплінарну владу щодо працівника, і працівник несе дисциплінарну відповідальність саме перед власником (роботодавцем), а не перед державою

(державним органом), як це має місце при адміністративній відповідальності [18].

Подорожній Є. Ю. зазначає, що дисциплінарна та адміністративна відповідальність мають певні точки перетину, особливо у контексті трудової діяльності, пов'язаної із несенням служби (державної, військової), однак загалом ці види юридичної відповідальності суттєво відрізняються, перш за все в силу специфіки відносин, які вони покликані охороняти. Так, неодмінною умовою притягнення до дисциплінарної відповідальності є наявність трудових, службових відносин та організаційного підпорядкування між порушником і суб'єктом застосування зазначеної відповідальності. Автор також додає, що адміністративна відповідальність (її основні аспекти: підстави, порядок, наслідки та ін.) на сьогодні характеризується більш високим та якісним, хоча і далеким від ідеального рівнем правової регламентації, аніж регламентація дисциплінарної відповідальності, яка має неповний та нечіткий характер [74, с. 134].

З огляду на спеціального суб'єкта відповідальності, а саме – публічного суб'єкта, розрізнення дисциплінарної та адміністративної відповідальності має досить тонкі межі, оскільки фактично працедавцем публічних суб'єктів виступає держава (що буде додатково обґрунтовано у Розділі 2 дисертаційного дослідження), а тому основним критерієм виступатиме все ж таки підстава та вид правовідносин, в межах яких було скоєно те чи інше правопорушення.

Таким чином, адміністративна відповідальність займає особливе місце в системі юридичної відповідальності, оскільки має власну визначену нормативну підставу застосування (вчинення адміністративного правопорушення), особливе нормативне регулювання Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами (що є специфічною ознакою адміністративної відповідальності), виникає між суб'єктами, які не є рівними за своїм правовим статусом та настає за порушення, за які не передбачено настання кримінальної відповідальності.

З огляду на місце адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності, вважаємо, слід зазначити, що досліджуваний вид слід відносити до публічної відповідальності з огляду на перелічені вище ознаки, що в свою чергу впливає на розвиток нормативно-правового забезпечення, сутнісне призначення даної відповідальності у суспільстві та державі, а також на формування складів правопорушень.

Що стосується публічних суб'єктів як особливих суб'єктів адміністративної відповідальності слід зазначити, що даний субінститут адміністративного права потребує подальшого дослідження з причин недосконалого розміщення нормативного матеріалу в межах нормативно-правового регулювання та неоднозначного визначення складів правопорушень, суб'єктами яких можуть бути публічні суб'єкти.

Висновки до розділу 1

При проведенні теоретико-правового аналізу адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності вдалось сформулювати наступні висновки:

1. При дослідженні історичних передумов формування інституту адміністративної відповідальності та формування системи законодавства про адміністративну відповідальність слід визначити ключовими декілька етапів:

- I етап (1927 – 1960-ті роки), що характеризується започаткуванням формування основ розуміння сутності адміністративної відповідальності та формування початкового підходу до визначення об'єму (обсягу) суспільних відносин, які регулюються даними правовими нормами, визначенням перших суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності, формування системи штрафів тощо. Даний етап характеризується прийняттям Адміністративного кодексу 1927 року, який став першим саме кодифікованим актом у питанні регулювання адміністративної відповідальності і заклав модель регулювання адміністративно-деліктних

відносин, а також основи формування наступних етапів розвитку системи даного галузевого законодавства, тим самим спровокувавши повторення ідентичних проблем та помилок;

- II етап (1960 – 1984 роки), що характеризується намаганнями переосмислити підхід до формування системи правових норм, що регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а також формуванням системи суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення. Даний етап характеризується концептуальним переглядом процедурних норм, що безпосередньо повпливало на подальше визначення суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин. Даний етап завершився прийняттям Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року;

- III етап (1984 – сьогодні), що є найтривалішим і такими, що справив найбільший вплив на формування інституту адміністративної відповідальності. Основними ключовими моментами даного етапу були прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року, підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони 2014 року та прийняття антикорупційного законодавства.

Варто зазначити, що III етап на сьогодні найбільше характеризується хаотичним наповненням правовими нормами КУпАП, постійним створенням нових суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності та перерозподілу повноважень між вже існуючими суб'єктами, частковим оновленням діючого законодавства шляхом вилучення правових норм з одночасним ігноруванням концептуальної мети даного кодексу, а також спробами прийняти нову редакцію кодифікованого акту.

2. При дослідженні теоретичних та наукових підходів до визначення змісту та сутності поняття адміністративної відповідальності з'ясовано, що для правильного розуміння сутності досліджуваного явища

необхідно врахувати три складові, які сукупно впливають на формування самого правового інституту, в першу чергу, а також відповідного інституту законодавства:

- по-перше, настання адміністративної відповідальності за умови наявності чітко визначених нормативних підстав – відповідних адміністративних правопорушень, включаючи можливість їх однозначного тлумачення та правильне «розташування» в межах нормативно-правового акту, в даному випадку в межах КУпАП;

- по-друге, визначення сутнісного призначення такого правового інституту, що дозволить не лише накладати адміністративні стягнення, а й виконувати виховну/правовідновлювальну функцію в межах реалізації адміністративної відповідальності;

- по-третє, результату застосування – реального впливу адміністративного стягнення на стан суспільних відносин, підвищення рівня правосвідомості та зменшення кількості вчинених правопорушень у майбутньому.

Адміністративну відповідальність запропоновано вважати видом юридичної відповідальності, що настає за вчинення адміністративних правопорушень, які визначені чинним законодавством, і направлена на накладення на суб'єкта вчинення правопорушення (фізичних та юридичних осіб) адміністративного стягнення уповноваженим суб'єктом у нормативно-визначеному порядку. Разом з тим, сфера нормативної дії відповідних положень законодавства вказує на те, що адміністративну відповідальність слід вважати правовим інститутом, а відповідно і законодавчим.

Встановлено, що адміністративна відповідальність займає особливе місце в системі юридичної відповідальності, оскільки має власну визначену нормативну підставу застосування (вчинення адміністративного правопорушення), особливе нормативне регулювання Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами (що є специфічною ознакою адміністративної відповідальності), виникає між

суб'єктами, які не є рівними за своїм правовим статусом та настає за порушення, за які не передбачено настання кримінальної відповідальності.

Доведено, що адміністративну відповідальність слід відносити до публічної відповідальності, що в свою чергу впливає на розвиток нормативно-правового забезпечення, сутнісне призначення даної відповідальності у суспільстві та державі, а також на формування складів правопорушень. Що стосується публічних суб'єктів як особливих суб'єктів адміністративної відповідальності слід зазначити, що даний субінститут адміністративного права потребує подальшого дослідження з причин недосконалого розміщення нормативного матеріалу в межах нормативно-правового регулювання та неоднозначного визначення складів правопорушень, суб'єктами яких можуть бути публічні суб'єкти.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

2.1 Адміністративно-правовий статус публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень

Потреба у дослідженні адміністративно-правового статусу публічних суб'єктів залишається актуальною для науки адміністративного права. Пояснюється це наявністю плюралізму наукових позицій та постійною динамікою визначення категорій суб'єктів, які слід відносити до тих чи інших груп.

Категорія публічних суб'єктів є доволі дискусійною. Варто визнати, що основним критерієм відмежування даних суб'єктів від інших в межах обсягу адміністративно-правових відносин є критерій публічності. Проте, навіть наявність даного критерію не є гарантією однозначності відповіді на питання, чи вважати конкретного суб'єкта публічним, оскільки зазначений критерій може стосуватися публічності природи створення, а також публічності діяльності.

Аналіз публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень та їх правового статусу пропонуємо почати з теоретичного аналізу визначення самого поняття досліджуваних суб'єктів.

Нормативний аналіз чинного законодавства свідчить про те, що законодавство не містить дефініції «публічний суб'єкт». Натомість, наявними є декілька інших визначень, серед яких – суб'єкт владних повноважень, відповідно до положення пункту 7 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України яким є орган державної влади (у тому числі без статусу юридичної особи), орган місцевого самоврядування, орган військового управління, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі

законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [40].

З наведеного визначення слідує, що такий суб'єкт:

- по-перше, наділений владними повноваженнями;
- по-друге, може бути органом (юридичною особою) або посадовою чи службовою особою (фізичною особою);
- по-третє, крім владних повноважень здійснює публічно-владні управлінські функції;
- по-четверте, передбачені функції та повноваження є надані такому суб'єкту легально, шляхом їх визначення законодавчими нормами, або шляхом легального делегування, або у процесі надання адміністративних послуг.

У наведеному визначенні занепокоєння викликає передбачення законодавцем серед суб'єктів владних повноважень посадових і службових осіб, дискусійність визначення яких також залишається актуальною для правової науки. Проте, не вдаючись до додаткового критичного аналізу даних понять, які виходять за межі предмету дослідження, вважаємо за достатнє звернути увагу на даний факт.

Іншим нормативно-правовим актом – Законом України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939–VI – надано наступне визначення суб'єктів владних повноважень: це органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання (пункт 1 частини 1 статті 13) [87].

Із зазначеного визначення можна виділити такі ознаки суб'єктів владних повноважень:

- відсутній чіткий поділ на суб'єктів, які є юридичними особами, та суб'єктів, які є фізичними особами;
- дані суб'єкти наділені владними управлінськими функціями;

- їх рішення є обов'язковими, тобто такими, які спричиняють конкретні юридичні наслідки.

Вдаючись до порівняльного аналізу двох наведених визначень одного поняття, слід визнати, що дефініція, що міститься у Кодексі адміністративного судочинства є більш змістовною, оскільки включає до складу суб'єктів владних повноважень органи військового управління, а також посадових чи службових осіб, чого немає у положенні Закону України «Про доступ до публічної інформації». Також, Кодексом адміністративного судочинства України передбачено, що суб'єкти владних повноважень здійснюють публічно-владні управлінські функції, в тому числі функції на виконання делегованих повноважень або надання адміністративних послуг, а Законом України «Про доступ до публічної інформації» передбачено виконання досліджуваними суб'єктами лише владних управлінських функцій, що викликає певні суперечності у розрізненні таких функцій серед дослідників галузі адміністративного права [116].

Наукові позиції стосовно визначення ознак суб'єктів владних повноважень теж не характеризуються однозначністю. Зокрема, професор М. Вільгушинський, досліджуючи природу правового статусу суб'єктів владних повноважень зазначає, що ведучи мову про владні повноваження, ми маємо насамперед пам'ятати, що вони виникають та реалізуються виключно в межах публічно-правових відносин або, інакше кажучи, є квінтесенцією публічної влади, а також те, що підходи, які обґрунтовують позицію, що категорія «владні повноваження» є похідними від поняття «влада» і мають імперативний характер не відповідають цілком реаліям сьогодення, оскільки значення влади не слід ототожнювати виключно із примусом та імперативними вимогами. Дослідник справедливо зазначає, що примус є лише потенційно можливим способом впливу суб'єкта влади на її об'єкт, який, варто додати, не є виключним, а у межах сучасних держав, функціонування яких пронизане ідеями верховенства права та демократії,

влада дедалі більше трансформується в засіб соціального служіння, який не може бути за своєю сутністю примусовим [20].

Наведений сучасний підхід є вдалим та змістовним з огляду на його демократизм та людиноцентричність, а також вихід за межі виключно примусового характеру розуміння влади, що цілком відповідає сучасним уявленням про концепцію публічного адміністрування, яка замінила застарілу модель державного (вертикального) управління.

До того ж, вдаючись до критерію наявності влади, тобто підходити до розуміння суб'єктів владних повноважень виключно через критерій влади, може спричинити додаткові колізії у їх розумінні, оскільки сама ж влада може бути як державною, так і самоврядною, що суттєво впливає на обсяг таких владних повноважень.

Свого часу інша науковиця – Ільницька Ю. М. – зазначає, що «суб'єктом владних повноважень може бути особа, що відповідно до норм права може мати суб'єктивні права та обов'язки, тобто виступати в якості їх носія. Дослідниця розглядає системно категорію суб'єктів владних повноважень через визначення поняття суб'єкт, сутнісним ознак влади (при цьому зазначаючи, що владу слід розглядати як політико-правовий феномен та опосередковувати її через інструментарій командування і підкорення), а також через визначення повноважень [38, с. 329]

Вважаємо за доречне дослідження категорії суб'єкта владних повноважень через визначення окремих складових, проте не розділяємо підхід сутнісного розуміння владного складника та обмеженість кола осіб, які належать до категорії суб'єктів владних повноважень.

Ще однією дефініцією, яка потребує дослідження, є адміністративний орган – поняття, введене положенням частини 1 статті 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17.02.2022 № 2073–ІХ. Відповідно до даного положення адміністративний орган – це орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування,

їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації [83].

Тобто, адміністративний орган включає крім органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим виключно посадових (не службових, як передбачено Кодексом адміністративного судочинства України) осіб, а також невизначених інших суб'єктів, які здійснюють функції публічної адміністрації.

Таким чином, виникає потреба у з'ясуванні значення функцій публічних адміністрацій. До таких функцій учені відносять: планування, регулювання, координація, прогнозування, контролю, обліку [2, 4]. Дехто з дослідників додає функцію кадрового менеджменту [17]. Проте, на наш погляд, визначення суб'єкту через виконання ним певної функції не є правильним підходом з огляду на призначення самих функцій, значення яких може тлумачитись досить широко. Тому пропонуємо не зосереджувати увагу саме на даному критерії відмежування адміністративного органу.

Варто також зазначити, що поняттям адміністративного органу чинне законодавство було доповнене у 2022 році із прийняттям вищезазначеного Закону України «Про адміністративну процедуру».

У науково-практичному коментарі до статті 21 даного закону передбачено, що різні адміністративні органи наділені різними повноваженнями, обсяг яких зумовлений метою, завданнями, предметами відання та іншими чинниками. У свою чергу адміністративні органи отримують повноваження у різний спосіб (нормативний і договірний) від різних суб'єктів (законодавця чи органу публічної адміністрації) тощо. Відповідно до цього науковці виділяють: наділення повноваженнями; делегування повноважень; перерозподіл повноважень. Також зазначається, що виокремлення повноважень базується на критерії відмежування суб'єкта, який передає повноваження, та способах здійснення. За критерієм належності повноваження дослідники пропонують їх класифікувати на власні та делеговані. Також досить цікавим роз'яснення можливості делегування

повноважень державою у сфері публічного адміністрування і нестатутним (нестатусним) «органам» («не органам влади») – як-то органам професійного самоврядування (зокрема, у юридичних, медичних чи інших вільних професіях) або навіть суб'єктам приватного сектору (наприклад, якщо йдеться про обов'язковий технічний контроль транспортних засобів на приватних СТО) тощо [69, с. 109–110].

Тобто, у випадку реальності можливості наділення публічними повноваженнями приватних суб'єктів, суттєво змінюється концептуальне розуміння як адміністративного органу, так і суб'єкта владних повноважень.

Доктор юридичних наук, професор В. Бевзенко пропонує розглядати поняття суб'єкта владних повноважень через категорію публічної влади, до ознак якої дослідник пропонує відносити: впливовість; авторитет; монополія; фінансування; офіційність; автономність; нормативне регулювання [16].

Водночас учений зазначає наступне: «чи маємо ми справу із суб'єктом владних повноважень, чи з будь-яким іншим суб'єктом-носієм приватних повноважень, можна зробити лише тоді, коли вичерпно і повністю проаналізуємо ознаки публічної влади; якщо обов'язковий, максимально наблизений набір ознак публічної влади відсутній, а наявна тільки одна з перелічених ознак, – можна схибити у визначенні природи того чи іншого учасника спірних правовідносин, помилково визначивши суб'єкта як реалізатора публічної влади, й вказавши, що це публічно-правові правовідносини» [16].

Що стосується інших підходів до визначення значення терміну «публічна влада», то учені-адміністративістів зазначають наступне.

На думку М. Теплюк, публічна влада – це безпосередньо суспільна влада, яку здійснюють в інтересах підвладних органи чи організації, які уособлюють суспільну владу, уповноважені останніми на реалізацію соціального управління. На думку дослідника, цього загального визначення достатньо для подальшого дослідження змісту і природи публічної влади в її співвідношенні з іншими видами та формами суспільної влади [108, с. 9].

Варто визнати, що ми не цілком погоджуємося з даним твердженням, оскільки, по-перше, категорія організацій є абсолютно невизначеною в межах науки адміністративного права як суб'єктів публічних правовідносин, а по-друге, ідентифікація публічної влади через категорію суспільної влади втрачає науковий сенс оскільки відсутня конкретизація суб'єктного складу таких відносин.

Мельник Ю. В. вважає, що публічна влада – це вид політичної влади у країнах з демократичним режимом, суть якої полягає у можливості та здатності визначати поведінку підвладних суб'єктів на підставі відповідних правових норм. Публічна влада може реалізовуватись наднаціональними, державними та місцевими органами влади, а також іншими спеціально уповноваженими суб'єктами [59, с. 227].

Дане визначення є цікавим та може бути застосовуваним у частині визнання міжнародного компоненту відносин, які формуються за умови діяльності публічної влади.

На думку І. Мінаєвої публічна влада є цілісною системою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно значущими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють в правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України форми реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і в територіальних одиницях держави [64, с. 9].

Позиція І. Мінаєвої, на наш погляд, заслуговує на критичну оцінку з огляду на тлумачення досліджуваної категорії через систему органів, перелік яких, до того ж, на думку авторки, є обмеженим.

Учені галузі адміністративного права (Мельник Р. С., Бевзенко В. М.) виділяють наступні характеристики публічної влади:

- суверенітет такої влади, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажання чи небажання об'єктів влади;

- загальність, яка означає, що публічна влада поширює свій вплив на усе суспільство або його частину;
- авторитетність, тобто її визнанням суспільством та його членами;
- фінансова забезпеченість, яка досягається за рахунок встановлення податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- нормативне регулюванням суспільних відносин, що дістає вияв у можливості публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки;
- вольовий характером впливу, який виявляється у тому, що вплив публічної влади має внутрішній, духовний аспект, тобто заснований на волі суб'єкта реалізації влади;
- примусова суть, тобто можливістю застосування до об'єктів влади легального безпосереднього (наприклад, фізичної сили) або опосередкованого (наприклад, шляхом прийняття рішення суду) впливу з метою примушування до виконання певних дій або утримання від їх учинення [37, с. 17–18].

Під публічною владою учені пропонують розуміти здатність розгалуженої системи державних та недержавних суб'єктів впливати на рішення, дії чи бездіяльність фізичних і юридичних осіб та/або вирішувати юридичну долю неживих об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей. Досить цікавою та вартою уваги є позиція дослідників з приводу необхідності дотримання широкого підходу при тлумаченні публічної влади, оскільки публічна влада не може бути зосереджена в одних руках (в одного суб'єкта), оскільки це матиме наслідком узурпацію влади; має реалізовуватися щонайменше трьома суб'єктами – державою, органами місцевого самоврядування та громадянами, як того вимагає Конституція України (ч. 1 ст. 5, ст. 7, ст. 38 тощо) та з метою забезпечення ефективності її здійснення вимагає диференціації праці, відповідно виникає потреба у залученні до процесу її реалізації ряду суб'єктів, кожен з яких, відповідно, виконує власну частину публічних повноважень [37, с. 18].

Вважаємо такий широкий підхід є досить вдалим та таким, що відповідає сучасним потребам розвитку адміністративної науки та концепції розвитку публічного адміністрування з передбаченням широкого кола відносин.

Що стосується суб'єкта владних повноважень, В. Бевзенко виокремлює такі його ознаки:

- такі суб'єкти наділені усіма ознаками публічної влади;
- такі суб'єкти діють у межах, на підставі та способом, які передбачені законом;
- такі суб'єкти уповноважені застосовувати інструменти діяльності публічної адміністрації (рішення, дії, бездіяльність) [16].

Цікаво, що дослідником також визнається можливість здійснення функцій публічної влади не лише суб'єктами владних повноважень, а й іншими суб'єктами, ким це делеговано, зокрема, представникам самоврядних (саморегульованих) професій (нотаріуси, адвокати, арбітражні керуючі, представники митних брокерів, аудитори тощо). При чому таке делегування має бути ініційоване та реалізоване державою [16].

Слід окремо зупинитись на питанні системи публічної влади, тобто тих суб'єктів, які входять до її складу.

Перш за все вважаємо за необхідне звернутись до положень Конституції України. Положення Основного Закону не містять терміну «публічна влада», натомість статтею 5 передбачено, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [48]. Стаття 6 наголошує на тому, що «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [48].

Свого часу Конституційний Суд України у рішенні надав офіційне тлумачення положення статті 5 у рішенні № 6–рп/2005 від 5 жовтня 2005 року, яке стосується єдиної належності влади народів. Конституційний Суд зазначив, що положення частини другої статті 5 Конституції України (254к/96–ВР) «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» треба розуміти так, що в Україні вся влада належить народів. Влада народу є первинною, єдиною і невідчужуваною та здійснюється народом шляхом вільного волевиявлення через вибори, референдум, інші форми безпосередньої демократії у порядку, визначеному Конституцією (254к/96–ВР) та законами України, через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, сформовані відповідно до Конституції та законів України. Результати народного волевиявлення у визначених Конституцією (254к/96–ВР) та законами України формах безпосередньої демократії є обов'язковими [99].

Це означає, що Конституційний Суд України як орган офіційного тлумачення положень Основного Закону нашої держави визнає, що лише народ є джерелом влади, яку він може делегувати іншим суб'єктам, які визначені як органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які до того ж повинні бути створені у законодавчому порядку є носіями делегованої державної влади народом. Знову ж таки, питання обсягу та системи суб'єктів публічної влади не є розкритим.

Слід також навести положення частини 2 статті 19 Конституції України, яке передбачає, що «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [48], розширивши таким чином коло суб'єктів делегованої народної влади також посадовим особам таких органів.

Положення статті 55 Конституції України гарантує кожному право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [48], що знову ж таки розширює коло суб'єктів, на поведінку та діяльність яких може впливати народ.

Дане право також підтверджено та розтлумачено рішенням Конституційного Суду України № 6-зп від 25 листопада 1997 року, в якому передбачено, що «Частина Другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді» [97].

Таким чином, Конституція України як закон, що має найвищу юридичну силу в системі національного законодавства, визначає, що єдиним джерелом влади є народ, який може делегувати свою владу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, діяльність яких, включно з їх посадовими та службовими особами, може бути народом оскаржена, що фактично надає право народу контролювати державну владу.

Усе вищезазначене було проаналізовано з метою формування нормативного та теоретичного уявлення про публічну владу, суб'єктів владних повноважень для визначення обсягу розуміння публічних суб'єктів, які фактично виступають суб'єктами адміністративної відповідальності. Як вдалося з'ясувати, законодавство використовує термінологію «орган державної влади», «орган місцевого самоврядування», що не дає остаточної відповіді на питання, яким є адміністративно-правовий статус публічних суб'єктів.

Якщо звернутись до аналізу положень чинного адміністративно-деліктного законодавства, слід зазначити, що положенням статті 14 Кодексу

України про адміністративні правопорушення «Відповідальність посадових осіб» передбачено, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [41].

На превеликий жаль, деталізації притягнення до адміністративної відповідальності інших суб'єктів, які можуть бути наділені публічними компетенціями чи функціями, немає, що вважаємо, є суттєвим недоліком нормативного регулювання адміністративної відповідальності.

Більше того, на наш погляд, слід також зупинитись на визначенні посадової особи з метою формування розуміння про обсяг її повноважень, адміністративно-правового статусу та можливості виступати суб'єктом адміністративної відповідальності. Проблематика визначення статусу посадової особи залишається актуальною для науки адміністративного права.

Варто зазначити, що нормативне регулювання визначення категорії «посадова особа» є міжгалузевим, оскільки досліджувані суб'єкти є учасниками правовідносин різних сфер: трудових, кримінальних, адміністративних тощо.

Відповідно до положення пунктів 3 та 4 частини 1 статті 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889–VIII регулювання значення терміну «посадова особа» здійснюється через наведення двох дефініцій:

«3) керівник державної служби в державному органі (далі - керівник державної служби) – посадова особа, яка займає вищу посаду державної служби в державному органі, до посадових обов'язків якої належить здійснення повноважень з питань державної служби та організації роботи інших працівників у цьому органі;

4) посада державної служби - визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах повноважень, визначених частиною першою статті 1 цього Закону; [86]».

Таким чином, по-перше, з наведених визначень слідує, що посадова особа є структурною одиницею лише державних органів, а по-друге, в контексті вищезазначеного нормативно-правового акту посадовими особами передбачені лише керівники державної служби в державному органі.

Подібна неузгодженість понять створює перешкоди для правильного праворозуміння [116, 115].

Вважаємо, що буквальне тлумачення положень даного закону не сприятиме формуванню правильного підходу, тому слід розглянути і інші підходи до визначення даної юридично значимої категорії.

Положенням статті 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493–III передбачено, що посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. Дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування [93].

Цікаво, що даним положенням категорія посадової особи розширюється включенням до їх статусу організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, на визначенні яких потрібно додатково зупинитись.

В даному контексті варто навести окремі положення роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції від 3 серпня 2020 року № 8 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно подання декларацій осіб, уповноважених на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування, військовослужбовцями та іншими окремими категоріями декларування.

Аналіз даного положення має особливе значення в контексті предметної прив'язки діяльності органу роз'яснення до виду адміністративних правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами, а саме – правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Відповідно до даного роз'яснення організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) - це обов'язки з керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів, їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт [102].

Що стосується консультативно-дорадчих функцій, то очевидно, що вони стосуються діяльності консультативно-дорадчих органів, консультативно-дорадчих структурних підрозділів – суб'єктів владних повноважень без статусу юридичної особи.

За інформацією Інституту місцевого розвитку консультативно-дорадчі органи можуть бути таких типів: представницькі; допоміжні експертні; координаційні для співпраці з громадянами; апеляційні для врегулювання конфліктних ситуацій; органи контролю [103].

Оскільки консультативно-дорадчі функції визначаються законодавцем в системі діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, то варто також навести приклад їх можливої функціональної приналежності через взаємодію із громадянами для вирішення їх питань шляхом сприяння розгляду справ, вирішенню ситуацій, проведення експертизи тощо [103].

Повертаючись до аналізу положення статті 14 КУпАП, варто звернути увагу, що визначення посадової особи фактично не надається, а використовується підхід, відповідно до якого сутність категорії посадової

особи пропонується до розуміння через сфери її діяльності, якими кодексом визначено: охорона порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [41].

На наш погляд, визначення посадових осіб через сфери їх діяльності, які до того ж є переважно конкретними (з приводу чого виникає питання, чи варто вважати посадовими особами тих осіб, хто реалізує свої службові повноваження в інших сферах) та нелогічно визначеними, не сприяє чіткому формуванню суб'єктного складу адміністративних правопорушень.

Також вважаємо колізійною згадку про те, що такі посадові особи повинні мати певні службові обов'язки, які з науково-теоретичного погляду повинні бути віднесені до службових осіб.

Категорії службових та посадових осіб мають низку спільних та відмінних ознак, проте, ці поняття інколи використовуються як синонімічні.

Відповідно до примітки до статті 364 Кримінального кодексу України, яка передбачає настання кримінальної відповідальності за зловживання владою або службовим становищем, службовими особами у статтях 364 (Зловживання владою або службовим становищем), 368 (Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), 368–5 (Незаконне збагачення), 369 (Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі) цього Кодексу є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи

повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [53].

Також вважаємо за доцільне доповнити, що службовими особами можна вважати: в кримінальному праві – осіб, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами також визнаються іноземці або особи без громадянства, які виконують зазначені обов'язки; в конституційному праві - осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування, мають відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримують заробітну плату за рахунок місцевого бюджету; в міжнародному праві розрізняють термін: а) «консульська службова особа» - всяка особа, включаючи главу консульства, якій доручено виконання консульських функцій. У визначення «консульська службова особа» включаються також особи, прикомандировані до консульства для навчання консульській службі (стажисти); б) «консульська посадова особа» - особа, включаючи главу консульської установи, якій доручено виконувати консульські функції; в цивільному праві застосовується для визначення особи відповідної юридичної особи, уповноваженої за законом вчиняти від її імені правочини, спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [32].

Очевидно, що нормативне регулювання визначення статусу службових осіб диференційоване залежно від виду (сфери) суспільних відносин. Відповідно, можна припустити, що у сфері адміністративно-деліктних відносин також може мати місце такий суб'єкт, як службова особа. Проте, на наш погляд, службова особа є категорією, яка деталізує і підпорядковується в адміністративно-правовому розумінні категорії посадової особи, оскільки

посада у публічному праві виступає у ролі обов'язкового критерію відмежування таких осіб від інших учасників адміністративних відносин.

Цікавим є також визначення публічного суб'єкта в інтерпретації «державна посадова особа», яке міститься у положенні статті 2 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яку Україна ратифікувала у 2006 році. Так, дана Конвенція передбачає, що державна посадова особа означає: i) будь-яку особу, яка обіймає посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі Держави-учасниці, яку призначено чи обрано, праця якої оплачувана чи не оплачувана, незалежно від старшинства; ii) будь-яку іншу особу, яка виконує будь-яку державну функцію, зокрема для державного органу або державного підприємства, або надає будь-яку державну послугу, як це визначається у внутрішньому праві Держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї Держави-учасниці; iii) будь-яку іншу особу, що визначається як «державна посадова особа» у внутрішньому праві Держави-учасниці. Однак з метою вжиття деяких конкретних заходів, передбачених главою II цієї Конвенції «державна посадова особа» може означати будь-яку особу, яка виконує будь-яку державну функцію або надає будь-яку державну послугу, як це визначається у внутрішньому праві Держави-учасниці і як це застосовується у відповідній галузі правового регулювання цієї Держави-учасниці» [46].

Повертаючись до змістовного визначення публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень слід навести ще один широкий підхід, запропонований Чернишовою В. Ю. Зокрема, дослідниця вважає, що доцільним було б прийняття нової редакції статті 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення, виклавши її зміст наступним чином:

«Стаття 14. Відповідальність публічно-правових суб'єктів та посадових осіб.

Публічно-правові суб'єкти підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані із

недодержанням установлених законодавством положень у сфері реалізації завдань та функцій публічного адміністрування, державного і громадського порядку, дотримання прав, свобод та інтересів приватних осіб та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків.

Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у межах сфери виконання ними, покладених на них посадових обов'язків» [123, с. 179–180].

Разом з тим науковиця пропонує введення нової сучасної дефініції в галузь адміністративного права: публічно-правовий суб'єкт, під яким розуміти орган або приватну особу будь-якого рівня, що наділені владними або політичними повноваженнями або виконують (постійно чи тимчасово) публічно-владні або політичні функції, діють на підставах та у спосіб, визначені Конституцією України та законами України та мають адміністративно-правовий статус. Водночас, положення статті 14 КУпАП пропонується доповнити запропонованою категорією суб'єктів, що дозволить уникнути протиріччя у розумінні адміністративно-правового статусу посадових осіб та приведе у відповідність з положеннями статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», де наведено перелік суб'єктів, на яких поширюється дія даного закону [123, с. 175].

На наш погляд, дискусійною є пропозиція стосовно доповнення даної категорії суб'єктів тими, хто реалізує політичні повноваження, проте, зазначена наукова позиція заслуговує на особливу увагу в межах запропонованого предмету дослідження.

Таким чином, проблематика визначення публічних суб'єктів як суб'єктів адміністративних правопорушень залишається актуальною та невирішеною для науки адміністративного права та сфери адміністративно-деліктних відносин. Основна проблема полягає у відсутності нормативної узгодженості при визначенні базових, основних категорій, які використовуються у публічному праві. Зокрема, відсутність в межах КУпАП

визначення категорії «посадова особа» не дозволяє правильно та уніфіковано ідентифікувати, чи слід таких посадових осіб відносити до складу приватно-правових відносин, або публічно-правових, що в свою чергу впливає на можливі передбачені склади правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути такі особи.

Додаткову проблему становить відсутність єдності підходів (як наукових, так і нормативних) у визначенні службових осіб, поняття яких ототожнюється із поняттям посадових осіб в тому числі в межах адміністративно-деліктного регулювання.

Найбільш поширеною та усталеною в сучасному правозастосуванні є категорія суб'єктів владних повноважень, проте, наявність кількох нормативних дефініцій спричиняє дискусійність розуміння змісту.

За результатами проведеного аналізу вважаємо за доцільне наголосити на потребі використання критерію публічності діяльності у прив'язці до владних повноважень конкретного суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб) з метою формування окремої системи адміністративно-деліктних норм, які б регулювали притягнення саме наділених легальною владою суб'єктів до адміністративної відповідальності та реалізували конституційні приписи стосовно відповідальності представників влади держави перед єдиним її джерелом – народом, а також відповідали концепції людиноцентризму та соціально орієнтованої держави, в умовах існування якої права, свободи та законні інтереси приватних осіб є захищеними.

2.2 Правопорушення, суб'єктом вчинення яких є публічні суб'єкти

Враховуючи запропонований у попередньому структурному підрозділі дисертаційної роботи підхід, пропонуємо провести аналіз складів

адміністративних правопорушень, суб'єктом вчинення яких є публічні суб'єкти.

Оскільки Кодекс України про адміністративні правопорушення серед спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень визначає лише посадових осіб як фізичних осіб, а запропоноване нами визначення публічних суб'єктів включає в себе також осіб юридичних (органів державної влади, органів місцевого самоврядування) та колективних суб'єктів без статусу юридичної особи (як структурних підрозділів таких органів державної влади та органів місцевого самоврядування), очевидно, аналізований об'єм адміністративних правопорушень, визначених нормативним регулюванням, буде неповним.

Основний обсяг передбачених складів адміністративних правопорушень визначений положеннями статей глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення – «Адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією». Як вже зазначалось у роботі, доповнення законодавства даним нормативним інститутом пов'язане із реформування антикорупційного законодавства, що стало новацією у системі права України. Внесені зміни також відповідають вимогам Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, положеннями якої передбачено, що «Верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами», а положенням статті 22 даної Угоди визначаються основи співробітництва Сторін у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження для вирішення низки проблем, в тому числі проблему корупції як у приватному, так і в державному секторі [109].

Визначення антикорупційного вектору як одного з основних у формуванні основ співпраці між Україною та Європейським Союзом підтверджує потребу у розвитку не лише основ співпраці на рівні декларативних приписів міжнародних норм, а й формування внутрішньої нормативної та інституційної системи, яка б гарантувала дотримання принципів верховенства права, законності, дотримання основоположних прав людини і громадянина тощо та недопущення скоєння корупційних та таких, що пов'язані із корупцією, правопорушень.

Зважаючи на той факт, що аналізований масив правових норм пропонується вважати законодавчим інститутом, самі правові норми, що містяться в адміністративно-деліктному законодавстві, повинні регулювати спільний вид правовідносин.

Фактично, законодавець, доповнивши Кодекс України про адміністративні правопорушення положеннями Глави 13–А, самостійно визначив такий інститут як правовідносини, що існують у процесі виконання конкретними суб'єктами, визначеними положенням частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», своїх повноважень та пов'язані із порушенням вимог законодавства у сфері, що не містить ознак корупції, але посягає на встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження.

Дане визначення є динамічним, що означає допустимість можливості його доповнення у майбутньому новими сферами відносин, що в свою чергу пояснюється динамічністю та нестабільністю адміністративно-деліктного законодавства.

Перед початком аналізу складів правопорушень, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, додатковим вважаємо необхідність проаналізувати значення терміну корупція для правильної ідентифікації сфери досліджуваних суспільних відносин у межах адміністративно-деліктного регулювання.

Корупція, за нормативним визначенням, що міститься у положенні Закону України «Про запобігання корупції», є використанням особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [88].

Науковці Л. І. Каленіченко та Д. В. Слинко зазначають, що спираючись на норми міжнародного законодавства, які ратифіковані Україною, а отже, є частиною національного законодавства нашої держави, є підстави до визначення основних ознак корупції: вчиняється посадовою особою; вчиняється під час виконання обов'язків, тобто під час виконання службових повноважень; вчиняється в результаті або з метою отримання хабара, будь-якої іншої неправомірної вигоди; вчиняється у формі прямого чи опосередкованого вимагання, пропонування, надання або одержання хабара чи іншої неправомірної вигоди; результатом корупції є неналежне виконання обов'язків. Учені також зазначають, що корупція як правове явище є багатоаспектною та багатогранною [39].

Інші дослідники – Удовика Л. Г. та Калугіна І. О. – зазначають, що «аналіз сучасних наукових досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених дає змогу стверджувати, що існує декілька основних підходів до поняття «корупція»: 1) корупція як протиправне корисливе діяння, вчинене особою, яка наділена владними повноваженнями; 2) корупція як екстралегальний інститут, який використовується приватними особами чи групами для здійснення впливу на дії чиновників (бюрократії); 3) корупція як симптом наявності збою у системі державного управління; 4) корупція як соціально-

економічне та політичне явище, головною особливістю якого є використання посадовими особами законодавчої, виконавчої і судової влади, громадських об'єднань, установ і організацій господарського управління всіх форм власності свого службового становища для одержання матеріальних цінностей, послуг» [110, с. 70]. Найбільш ґрунтовним учені вважають широкий підхід до тлумачення корупції, згідно якого корупція є складним, соціально-політичним і економічним явищем, що складається з комплексу протиправних дій різної спрямованості і мети (хабарництво, лобізм, корупційний фаворитизм, корупційний протекціонізм та ін.); має двосторонній характер, оскільки виступає в якості своєрідної «угоди», взаємовигідної для посадовця і іншої особи, яка вступає в з ним у відповідні відносини [110, с. 70].

Деякі дослідники розглядають корупції з токи зору впливу на соціоутворюючу складову та її місце в суспільстві. Так, зазначається, що корупція має соціальну обумовленість; свою «ціну», яку платить суспільство за її існування; негативний вплив на всі сфери суспільного життя; транснаціональний характер; економічні, політичні, правові, психологічні та моральні аспекти; здатність постійно пристосовуватися до нових реалій життя. Таке розуміння корупції є відправним, вимагає не обмежуватись у боротьбі з нею лише правовими заходами, переважно у формі юридичної відповідальності за корупційні діяння, а застосувати комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів протидії [75].

На офіційному вебсайті міжнародної організації Transparency International зазначається, що корупцією є зловживання владою або службовим становищем задля отримання незаконної вигоди: майна, грошей, пільг, послуг чи негрошової вигоди, а також те, що не зважаючи на різні визначення корупції, основна ідея її розуміння зводиться до того, що корупція – це несправедливий розподіл державних ресурсів (коштів, послуг, товарів, будь-яких можливостей) під впливом приватних інтересів [129].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на той факт, що більшість підходів визначають корупцію як незаконну діяльність у публічній сфері, хоча приватна (побутова) корупція не заперечується. Даний факт свідчить, на наш погляд, про те, що концентрація корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією у сфері функціонування публічного адміністрування, публічного управління є значно більшою.

З наведених позицій та узагальнюючи наявні на сьогодні наукові підходи до розуміння корупції пропонуємо наступний перелік ознак даного явища в правовій площині:

- по-перше, корупція виступає нормативною підставою для притягнення суб'єктів до юридичної відповідальності, що означає наявність нормативного механізму захисту та охорони суспільних відносин від наслідків даного негативного соціального явища;

- по-друге, корупція є явищем динамічним та не сталим, а також таким, що постійно трансформується та адаптується під суспільні відносини у державі з урахуванням її політичного, економічного, соціального рівня та стану;

- по-третє, попередня ознака є причиною формування відносин, які є дотичними до корупції та складають особливі суспільні відносини, які потребують спеціального нормативного регулювання окремими правовими та законодавчими інститутами (наприклад, це стосується регулювання правовідносин, які виникають під час та внаслідок вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією);

- по-четверте, більшість правопорушень, що містять ознаки корупційних дій, є публічними правопорушеннями, що формує уявлення про віднесення таких видів правовідносин до системи адміністративно-правового регулювання.

Досить цікавою є ідея формування окремої групи правопорушень – публічних правопорушень – в процесі реформування сучасного законодавства. Зокрема, Навроцький В. О. зазначає, є вагомими підстави

вважати, що чинне законодавство України про публічні правопорушення не відповідає вимогам міжнародного законодавства та правилам і основам систематизації права, а можливості його вдосконалення у рамках існуючих підходів вичерпані, про що, зокрема, свідчить: наявність багатьох нормативно-правових актів, що регламентують таку відповідальність (Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, дисциплінарні статuti тощо); відсутність стабільності у правовому регулюванні; розмивання меж між злочинами й адміністративними правопорушеннями, що ускладнює їх розмежування; дублювання та встановлення різної міри відповідальності за аналогічні правопорушення у різних нормативних актах (наприклад, неподання декларації про доходи є посяганням, за яке передбачена відповідальність (зокрема істотно різними санкціями у Кодексі України про адміністративні правопорушення, Податковому кодексі України та Кримінальному кодексі України); необґрунтована криміналізація чи, навпаки, декриміналізація діянь та віднесення їх до інших правопорушень чи й узагалі непротиправних діянь; необґрунтованість виокремлення спеціальних (чи, навіть, казуїстичних) норм під приводом посилення відповідальності; неповнота, нечіткість змісту окремих законодавчих дефініцій публічних правопорушень, відсутність визначення ознак складів правопорушень у належних нормативно-правових актах. Дослідник також справедливо звертає увагу на недосконалий галузевий поділ деліктного законодавства, за якого посягання щодо одного і того ж предмета правової охорони «розкидані» по різних правових актах, а метод правового регулювання – встановлення заборон та санкцій за їх порушення – визначається довільно [50, с. 1–2].

Ми частково погоджуємося з доводами автора стосовно недосконалості нормативно-правового регулювання публічних правопорушень, про що свідчать висновки, зазначені у попередніх структурних підрозділах роботи та наведені у дисертаційному дослідженні обґрунтування.

Слід визнати той факт, що питання систематизації законодавства є досить вагомим для формування ефективного соціального інституту захисту прав та законних інтересів учасників суспільних відносин, а дублювання положень, різний розмір правових санкцій, неоднозначність віднесення тих чи інших правопорушень до різних галузей права не сприяє ефективному врегулюванню.

Учений також пропонує достатньо нетиповий підхід до вирішення описаних нормативних колізій та суперечностей, який полягає у прийнятті окремого кодифікованого нормативно-правового акту про публічні правопорушення. Вагомими для науки адміністративного права вважаємо також пропозиції доведення існування феномена публічного правопорушення як самостійного та відособленого, а також такого, у якому єдині родові ознаки переважають видові відмінності. Так, на думку Навроцького В. О., до публічних правопорушень можуть бути віднесені ті, що характеризуються такими ознаками: посягають на публічні права та інтереси держави, суспільства, юридичних і фізичних осіб. Натомість приватні порушення заподіюють шкоду лише інтересам окремих осіб і не посягають на державні та суспільні інтереси; існує публічна зацікавленість у встановленні відповідальності та переслідуванні за такі правопорушення на підставі заздалегідь офіційно визначених умов, тоді як відповідальність за приватні правопорушення настає лише з ініціативи зацікавленої особи; протиправність таких порушень визначена нормативно-правовими актами. Натомість протиправність приватних правопорушень та умови відповідальності за них визначаються учасниками відповідних відносин у договорі, контракті про прийом на роботу чи в інший непублічний спосіб; відповідальність настає перед державою загалом в особі її уповноважених органів. Для приватних правопорушень характерно те, що відповідальність за них настає перед контрагентом за угодою; відповідальність є особистою та настає лише за наявності вини особи, яка вчиняє правопорушення. На

противагу цьому у приватних правопорушеннях можливою є відповідальність і без вини [50, с. 2–3].

Таким чином, варто відзначити наявність в науці адміністративного права та в межах адміністративно-деліктного масиву наукових праць такого підходу, відповідно до якого правопорушення не об'єднані галузевим предметом правового регулювання, а пропонуються до групування за критерієм публічності їх суті та відносин, на які вони посягають.

На наш погляд, наявність такого підходу є досить важливою для формування сучасного розуміння системи законодавства, яка більше не обмежена чіткими правилами систематизації. Окремо варто зазначити, що критерій публічності не стосується виключно діяльності публічних суб'єктів або ж суб'єктів публічних адміністрацій, державних органів тощо.

В даному контексті вважаємо за необхідне проаналізувати окремі склади правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути публічні суб'єкти.

Класичним підходом до аналізу правопорушень є його розгляд через склад, до якого входять об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона.

Пропонуємо розглянути склад правопорушення, передбаченого положенням статті 172–4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», яким вважається порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю або ж порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної

громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), або ж такі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення [41].

Об'єктом такого правопорушення є суспільні відносини, пов'язані із забезпеченням законності та неупередженості діяльності суб'єктів, а також гарантування їх добросовісності. Даний об'єкт в свою чергу пов'язаний із проходженням суб'єктами вчинення такого правопорушення публічної служби, реалізацією принципу недопущення сумісництва публічної діяльності і з підприємницькою діяльністю, у разі чого виникає ризик незаконного збагачення та використання власних інтересів в пріоритетному порядку порівняно із публічними інтересами, а також такий об'єкт направлений на захист інтересів громадян, громади та держави в цілому.

Об'єктивна сторона даного правопорушення полягає у активних діях, які полягають у одночасному обійманні посад, що не є допустимим.

Приміткою до статті 172–4 передбачено, що «Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України» [41].

Тобто, це особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова

Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; народні депутати України; державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки, особовий склад штатних військово-лікарських комісій; судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, дисциплінарні інспектори Вищої ради правосуддя, керівник служби дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя та його заступник, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді); особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, особи начальницького складу служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, особи, які мають спеціальні звання Бюро економічної безпеки України; посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, Рахункової палати, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику; Голова, заступник Голови

Національного агентства з питань запобігання корупції; члени Центральної виборчої комісії; поліцейські; посадові та службові особи інших державних органів, у тому числі Пенсійного фонду, органів влади Автономної Республіки Крим; члени державних колегіальних органів, у тому числі уповноважені з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель; Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України; Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах); члени правління Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Пенсійного фонду, Наглядової ради Пенсійного фонду; службовці Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [88].

Суттєво широкий перелік таких осіб свідчить про те, що сфера правопорушень, пов'язаних із корупцією є надзвичайно важливою для функціонування публічного сектору України. До того ж, дана група правопорушень займає особливе місце в системі адміністративної відповідальності публічних суб'єктів [117].

Суб'єктивна сторона даного правопорушення чітко не визначається у диспозиції аналізованої статті, проте, презюмуючи той факт, що зазначені суб'єкти, вступаючи на посаду (приватну чи публічну) вже перебувають на протилежній, завідомо знаючи про необхідність недопущення такого суміщення, вина, на наш погляд, повинна бути у формі умислу.

Дещо інші висновки можна зробити внаслідок аналізу статті 25 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначає обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, оскільки положенням частини 2 зазначеної статті передбачено, що «Особа, призначена (обрана) на посаду ... зобов'язана не пізніше 15 робочих днів з дня призначення (обрання) на посаду здійснити дії, спрямовані на припинення

підприємницької діяльності та припинення її повноважень у складі правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, якщо особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України» [88]. Відповідно можна припустити, що особа може вчинити дане правопорушення з необережності.

Положення статті 172–5 передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків [88]. Відповідно об'єктом вчинення даного правопорушення є суспільні відносини, пов'язані із виконанням публічним суб'єктами своїх повноважень, а тому можна стверджувати, що це суспільні відносини із організації ефективної та законної діяльності публічної влади, гарантуванням верховенства права та принципу дотримання прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Що стосується суб'єкта, то приміткою до даної статті передбачено, що суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» [41], відповідно це особи (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), визначені нами як суб'єкти правопорушення, передбаченого положенням статті 172–4 без виключень, які передбачені статтею 172–4, а також особи, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, осадові особи юридичних осіб публічного права, особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та

дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів тощо) [88].

Що стосується об'єктивної сторони варто відзначити, що аналіз положення частини першої статті 172–5 не дає вичерпної відповіді на дане питання, проте частина друга чітко передбачає активну форму об'єктивної сторони – дію. Суб'єктивна сторона даного правопорушення може мати форму як умислу так і необережності.

Окремо варто зазначити, що положенням статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що подарунок - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової [88], а положення статті 23 зазначеного закону визначає обмеження щодо одержання подарунків і передбачає, що суб'єктам адміністративного правопорушення відповідно до статті 172–5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Передбачено також право на одержання подарунків, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, якщо вартість таких подарунків одноразово не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на день прийняття подарунка, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних осіб, встановлених на 1 січня року, в якому прийнято подарунки. При чому дане передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які даруються близькими особами; одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші,

призи, премії, бонуси; одержуються як відшкодування або покриття витрат на службове відрядження, якщо таке відшкодування або покриття витрат здійснюється за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету, коштів міжнародних міжурядових організацій, коштів міжнародної технічної допомоги, а також коштів організатора (співорганізатора) заходу, для участі в якому особа перебуває у службовому відрядженні [88]. Положення статті 24 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає правила запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними [88].

Таким чином, обмеження, передбачене статтею 172–5 Кодексу України про адміністративні правопорушення, безпосередньо пов'язане із публічною (професійною) діяльністю, стосується спеціального кола суб'єктів, визначає межі можливих таких подарунків для правильної кваліфікації діяння.

Наступним адміністративним правопорушенням, яке потребує аналізу, є правопорушення, передбачене положенням статті 172–6, що передбачає адміністративну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [41].

У аналізованому адміністративному правопорушенні об'єктом виступатимуть дещо відмінні від попередніх двох правопорушень правовідносини. В даному випадку сферою правовідносин буде фінансовий контроль за діяльністю осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, правила та умови якого додатково передбачені положенням статті 45 Закону України «Про запобігання корупції».

Об'єктивна сторона може бути у формі дії або бездіяльності, а аналіз диспозиції статті свідчить про альтернативність об'єктивної сторони, оскільки адміністративна відповідальність може наставати за умови наявності одного з таких правопорушень, визначених в межах статті 172–6: несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані; подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (якщо задекларована вартість майна або іншого об'єкта декларування відрізняється від достовірних на суму від 150 до 750 прожиткових мінімумів для працездатних осіб) [41].

Варто підкреслити, що у самому формулюванні виду правопорушення передбачено суб'єкта його вчинення. Приміткою передбачено додатково, що суб'єктами правопорушень у цій статті (крім правопорушень, визначених частинами другою та третьою цієї статті, у частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані) є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Суб'єктами правопорушень, визначених частинами другою та третьою цієї статті, у частині неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані є суб'єкти декларування, які є службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також суб'єкти декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до статті 51–3 Закону України «Про запобігання корупції» [88].

Суб'єктивна сторона такого правопорушення, на наш погляд, може бути лише у формі умислу, оскільки особа, перебуваючи у статусі такої, що уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, при вступі на посаду є повідомленою, проінформованою про необхідність дотримання вимог фінансового контролю.

Що стосується передбаченого положенням статті 172–7 адміністративного правопорушення, яке полягає у порушенні вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, варто звернути увагу на

особливий вид суспільних відносин, о формують об'єкт правопорушення, а саме: суспільні відносини внутрішньоорганізаційного характеру, які впливають на рівень законності та добросовісності діяльності суб'єкта публічної влади.

Адміністративна відповідальність відповідно до аналізованої статті настає за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, яким є суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень [41].

Об'єктивна сторона даного правопорушення може появлятися у формі дії або бездіяльності, тобто як суб'єктивна сторона, очевидно, може бути лише у формі умислу.

Що стосується суб'єкту вчинення даного правопорушення, то до них слід відносити осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» без застережень щодо обмеження кола таких осіб [41].

Цікавим є підхід законодавця із передбаченням у якості підстави для настання адміністративної відповідальності лише реального конфлікту інтересів, тоді як Законом України «Про запобігання корупції» передбачена також наявність потенційного конфлікту інтересів - наявності у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [88], який відрізняється від реального потенційною можливістю впливу такого інтересу на діяльність уповноваженої особи.

Слід також звернути увагу, що Національним агентством запобігання та протидії корупції (далі – НАЗК) підготовлено методичні рекомендації стосовно визначення природи такого інтересу, його ідентифікації та правильної подальшої кваліфікації протиправних діянь уповноважених осіб. Важливо звернути увагу, що поняття конфлікту інтересів може бути застосовуваним і в межах приватних правовідносин.

Так, за даними НАЗК при потенційному конфлікті інтересів у особи наявний приватний інтерес у сфері, в якій вона виконує свої службові/представницькі повноваження. Така ситуація надалі впливатиме на об'єктивність особи під час реалізації повноважень. При реальному конфлікті інтересів особа реалізує (повинна реалізувати) свої повноваження з питання, у якому у неї наявний приватний інтерес. Це викликає суперечність між повноваженнями і приватним інтересом, яка впливає на об'єктивність вчинення дій чи прийняття рішень [49].

Тобто, реальний конфлікт інтересів є підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності на відміну від потенційного.

Додатково НАЗК зазначає, що конфлікт інтересів може існувати у особи в ситуації, коли одночасно наявні такі його складові: в особи є приватний інтерес; в особи наявні службові повноваження, під час реалізації яких вона може на власний розсуд вчиняти дії, приймати рішення саме з питання, у якому в неї наявний приватний інтерес; такі службові повноваження мають дискреційний характер (тобто є такими, коли особа може на власний розсуд обирати з кількох юридично допустимих дій, рішень) [49].

Для окремих категорій публічних суб'єктів передбачені особливі правила виявлення та врегулювання конфлікту інтересів. Наприклад, що стосується врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів, то такі правила визначаються Регламентом Верховної Ради України (ч. 1 ст. 31–1, ч. 6 ст. 37 Регламенту Верховної Ради України [92]).

Подальший аналіз адміністративно-деліктного законодавства дозволяє навести положення статті 172–8 КУпАП, яким передбачено адміністративну відповідальність особи за незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень або незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень [41].

Об'єктом даного адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері охорони публічних інтересів, що частково пов'язані із інформаційною сферою, яка має власну нормативну основну адміністративно-деліктного регулювання.

Об'єктивна сторона правопорушення полягає у активних діях, що підтверджується такими формулюваннями «використання» та «розголошення».

Суб'єктом вчинення даного правопорушення є посадова чи службова особа органу державної влади, посадова особа місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів. Таке формулювання дещо відрізняється від попередніх зазначених та проаналізованих вище, оскільки поширюється і на публічно-правові відносини.

Що стосується суб'єктивної сторони варто відзначити, що форма вини при вчиненні даного адміністративного правопорушення може бути лише у формі умислу.

Вважаємо за необхідне проаналізувати ще два склади адміністративних правопорушень, одним з яких є порушення встановлених законом обмежень після припинення (протягом року) повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг щодо укладення трудових договорів (контрактів) або вчинення

правочинів у сфері підприємницької діяльності з суб'єктом господарювання, що провадить діяльність у сферах енергетики та/або комунальних послуг, діяльність якого ліцензується Національною комісією (статті 172–8–1 КУпАП) [41]. Особливість даної статті КУпАП полягає у специфічній сфері регулювання правовідносин та особливому суб'єкті – Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, яка є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що утворюється Кабінетом Міністрів України [91].

Об'єкт даного правопорушення є складним та комплексним, оскільки окрім вимог законності та добросовісності включає також відносини, що формуються у сфері енергетичної безпеки та економічного добробуту держави. Відповідно, значні обсяги економічних ресурсів можуть провокувати незаконні дії членів Національної комісії, що матимуть в результаті корупційні правопорушення, які характеризуватимуться більшим ступенем суспільної небезпечності та розміром шкідливості. Об'єктивна сторона проявлятиметься у формі активних дій. Оскільки із суб'єктом даного адміністративного правопорушення не виникає дискусійних питань, варто зазначити, що суб'єктивна сторона також характеризуватиметься умислом, що пояснюється наявністю проінформованості суб'єкта про встановлені заборони.

Що стосується адміністративного правопорушення, передбаченого положенням статті 172–9 КУпАП, якою визначається адміністративна відповідальність за невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення [41], варто зазначити, що суспільні відносини, які складають об'єкт даного правопорушення, сформовані в межах охорони та захисту правопорядку, законності функціонування органів влади та інших публічних суб'єктів, окремих юридичних осіб, що знову ж таки свідчить про певне змішування публічних та приватних відносин.

Об'єктивна сторона даного правопорушення має свою особливість, оскільки таке правопорушення вчиняється шляхом бездіяльності, що відрізняє його від низки інших деліктів, передбачених главою 13–А.

Положення аналізованої статті чітко передбачає коло суб'єктів вчинення: посадова чи службова особа органу державної влади, посадова особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів. Суб'єктивна сторона на нашу думку може бути лише у формі умислу, що обґрунтовується аналогічно попереднім аналізам складам статей глави 13–А КУпАП.

Окремо слід зазначити, що деякими положеннями КУпАП також передбачається адміністративна відповідальність публічних суб'єктів. Зокрема, це стосується статті 188–46, якою передбачено адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції щодо усунення порушень законодавства про запобігання і протидію корупції, ненадання інформації, документів, а також порушення встановлених законодавством строків їх надання, надання завідомо недостовірної інформації або не у повному обсязі [41]. Дана стаття є додатковою гарантією дотримання суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вимог фінансового контролю, тому склад даного правопорушення є наступним: об'єктом виступатимуть суспільні відносини, що виникають під час виконання вимог фінансового контролю та уповноваженим суб'єктами та відносини, що виникають в установленому порядку управління, що слідує із назви глави 15, в змісті якої знаходиться дана стаття; об'єктивна сторона аналізованого правопорушення може бути у формі дії (порушення встановлених законодавством строків надання інформації чи документів, надання завідомо недостовірної інформації або не у повному обсязі) або бездіяльності (невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції); суб'єктом вчинення даного правопорушення можуть бути спеціальні суб'єкти (публічні

суб'єкти), які також виступають суб'єктами вчинення адміністративних правопорушень аналізованих статей глави 13–А КУпАП; суб'єктивна сторона, на наш погляд, може бути у формі умислу або необережності.

Окрему групу правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть виступати публічні суб'єкти, є правопорушення, пов'язані із доступом до публічної інформації. Відповідно до положення статті 1 Закону України «Про доступ до публічної інформації» публічна інформація - це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом [87].

Публічна інформація виступає особливим об'єктом правової охорони, оскільки її володільці є спеціальними публічними суб'єктами окремих видів правовідносин.

Варто навести інформацію, відповідно до якої згідно з даними Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини до нього у 2016 р. надійшло 2605 звернень зі скаргами на порушення права на доступ до публічної інформації, де повідомлялося про 2188 порушень органами державної влади та органами місцевого самоврядування права на доступ до публічної інформації. Складено 273 протоколи про адміністративні правопорушення за порушення вимог Закону «Про доступ до публічної інформації», з них 221 – щодо посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування; у 2017 році – 3790 звернень. Складено 770 протоколів про адміністративні правопорушення, з них 544 – щодо посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 52 справах; у 2018 році – 4200 звернень. Складено 296 протоколів, з них 177 – щодо посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 66

справах; у 2019 році – 3232 звернень. Складено 243 протоколи, з них 202 – щодо посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 67 справах; у 2020 році – 3613 звернень. Складено 184 протоколи, з них 135 – щодо посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Рішеннями місцевих судів накладено стягнення в 31 справах [13, с. 134].

До об'єкту таких правопорушень належать суспільні відносини з приводу використання публічної інформації, а об'єктивну сторону формують альтернативно як позитивні дії (наприклад, надання недостовірної інформації або віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, якщо це прямо заборонено законом) так і негативні дії (наприклад, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації тощо), що передбачено положенням статті 212–3 КУпАП. [41].

Суб'єктом вчинення даних правопорушень виступає суб'єкт владних повноважень, а суб'єктивна сторона вражатиметься у формі умислу.

Таким чином, основним спрямуванням та метою адміністративної відповідальності за правопорушення, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, є встановлення охорони та захисту суспільних відносин від діянь осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які не містять безпосередніх ознак корупції, яке пов'язані із нею. Більше того вважаємо за доречне зазначити, що притягнення до адміністративної відповідальності за такі правопорушення також реалізує превентивну мету адміністративної відповідальності та перешкоджає вчиненню корупційних правопорушень, які є більш суспільно небезпечними та шкідливими. Окрему групу правопорушень становлять ті, що пов'язані із використанням публічної інформації, володільцями якої можуть бути публічні суб'єкти – суб'єкти владних повноважень.

При аналізі нормативного регулювання правопорушень, пов'язаних із корупцією, виникають певні дискусійні питання, пов'язані із визначенням кола суб'єктів відповідальності, які по-різному тлумачаться в межах КУпАП та Закону України «Про запобігання корупції», що справляє значний негативний вплив на подальше правозастосування і в результаті потребує значного наукового пошуку; схожість складів правопорушень; незначний розмір адміністративних санкцій (переважно у вигляді штрафів), що не є, на наш погляд, дієвим для попередження вчинення подібних правопорушень у майбутньому для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Що стосується об'єктивної сторони досліджуваних адміністративних правопорушень, слід зазначити, що вона може бути як у формі дії так і бездіяльності. Саме об'єктивна сторона у формі бездіяльності провокує появу додаткових питань правильної кваліфікації адміністративних правопорушень, оскільки умови визнання такої бездіяльності (порушення строків, обсяг ненадання інформації, умови неповідомлення тощо) повинні бути чітко визначеними. Також потребує вирішення проблематика визначення суб'єктивної сторони правопорушень, що можуть вчинятися публічними суб'єктами, яка стосується відсутності чіткої нормативної та концептуальної визначеності форми вини.

2.3 Проблеми практичної реалізації притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності

Зважаючи на недосконалість нормативного регулювання притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, питання практичної реалізації правозастосування залишається актуальним в умовах формування сучасної нормативної інфраструктури та нової ідеології публічної відповідальності держави та уповноважених нею суб'єктів перед

фізичними та юридичними особами для гарантування умов дотримання їх прав, свобод та інтересів.

З урахуванням визначених у попередньому підрозділі дисертаційного дослідження дискусійних аспектів слід зазначити, що практика реального правозастосування ускладнюється додатково за рахунок дії особливого правового режиму воєнного стану, введеного Указом Президента України № 64/2022 від 24.02.2022 року [111].

Зокрема, під час дії правового режиму воєнного стану було зупинено норму про обов'язковість подання суб'єктами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, декларацій, які є досягненням впровадження антикорупційного законодавства та підтвердженням дії механізму державного та громадського контролю за діяльністю публічних суб'єктів.

Так, парламентом у 2022 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 № 2259–ІХ. Даним законом № 2259–ІХ передбачено, що «Особи, призначені у період дії воєнного стану на політичні посади, а також відповідно до абзацу першого частини п'ятої цієї статті на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, у разі якщо такі документи не були подані ними раніше» [84].

Цікаво, що 28 лютого 2022 року НАЗК було опубліковано роз'яснення № 2 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання

корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану, у якому, зокрема, зазначалося наступне: «В умовах військового стану та збройної агресії російської федерації проти України багато суб'єктів декларування та членів їхніх сімей долучені до збору коштів, майна для потреб Української армії та(або) осіб, які постраждали внаслідок збройної агресії. Роз'яснюємо, що отримані для таких цілей кошти не є особистим доходом суб'єкта декларування та члена його сім'ї, а натомість є проявом єдності та згуртованості Українського народу в боротьбі з рашистськими загарбниками. Такі кошти не підлягають відображенню у декларації та повідомленні» [100], тим самим дозволивши недобросовісним суб'єктам декларування свідомо порушувати умови здійснення фінансового контролю та створювати підстави для подальшого подання недостовірної інформації.

Дана ситуація викликала порушення балансу публічно-приватних інтересів та спровокувала тривалі дискусії стосовно доцільності та необхідності доповнення чинного законодавства подібними змінами, оскільки саме такі зміни сприяють приховуванню суб'єктами декларування власного майнового становища, не реалізують адміністративно-деліктне законодавство та відповідно не протидіють вчиненню корупційних правопорушень у майбутньому.

У березні 2022 року було ухвалено також Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» № 2115–ІХ від 03.03.2022 р. Положенням статті 1 даного закону передбачалося, що фізичні особи подають документи, подання яких вимагається відповідно до норм чинного законодавства, в документальній та/або електронній формі (зокрема декларації) протягом 3 місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період обов'язку подати документи [70].

В результаті нововведень 7 березня 2022 року НАЗК опублікувало роз'яснення № 4 від 07.03.2022 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю

в умовах воєнного стану (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, проведення перевірок) [101], яким передбачалися додаткові послаблення фінансового контролю та деталізувалися нові тимчасові умови дотримання такого контролю.

Внаслідок зазначеного 12 жовтня 2023 року набрав чинності Закон України № 3384–IX «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану», яким відновлено декларування та функції НАЗК. Було повідомлено, що кампанія декларування за 2021–2022 роки триватиме до 31 січня 2024 року і до зазначеної дати декларанти мають подати декларації за звітні періоди 2021–2022 років, у тому числі для проведення спецперевірок, крім тих осіб, які подали їх добровільно раніше. За 2023 рік декларації мають бути подані до 31 березня 2024 року включно [130].

Відновлення декларування та фінансового контролю за діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування було необхідним кроком для формування дієвої системи нагляду та контролю за законністю діяльності уповноважених осіб.

Серед переліку проблем, які існують в межах процедур притягнення уповноважених суб'єктів до адміністративної відповідальності є відсутність порядку касаційного розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані зі корупцією.

Враховуючи, що основним призначення касаційного перегляду справ є перевірка законності та обґрунтованості судових рішень, формування усталеної судової практики та її уніфікація, відсутність такої процедури, яка з одного боку не є загальнообов'язковою в межах подібних категорій судових справ, а з іншого – впливає на сукупний процес правореалізації та дотримання рівня законності та справедливості у суспільстві.

Як зазначають експерти, які досліджують ефективність впровадження державної антикорупційної політики, найбільше негативний вплив справляє неоднаковість застосування норм матеріального права, що призводить до формування неусталеної судової практики [13, с. 179].

Зазначене свідчить про об'єктивну потребу у формуванні однакового правозастосування або зменшення рівня альтернативності санкцій, що не дозволить формувати судову практику зі значною різницею у реакції державі на вчинені правопорушення, навіть не зважаючи на те, що аналізовані правопорушення не єдині, порядок касаційного перегляду для їх не передбачено.

Проблемою, пов'язаною із поданням декларацій уповноважених осіб, є скасування проведення спеціальних перевірок декларацій публічних суб'єктів відповідно до закону № 2115–ІХ. Як повідомляє Національне агентство України з питань державної служби, спеціальні перевірки здійснюються для забезпечення несумісності корупційних практик та публічної служби і, як наслідок, недопуску до посад осіб, які мають активи, що не підтвержені законними доходами, які подали недостовірні документи для призначення, співпрацюють із ворогом тощо. Для керівників всіх рівнів та платників податків важливим є недопущення недобросовісних осіб до посад для того, щоб не розслідувати результати їх роботи та звільняти [107].

Положенням частини 3 статті 56 Закону України «Про запобігання корупції» передбачається, що спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в частині першій цієї статті, зокрема щодо:

1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення;

2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення;

3) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

4) наявності в особи корпоративних прав;

5) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання;

6) відношення особи до виконання військового обов'язку;

7) наявності в особи допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади;

8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України «Про очищення влади» [88].

Положеннями частини 2 статті 58 зазначеного закону передбачено, що рішення про призначення (обрання) або про відмову у призначенні (обранні) на посаду, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, приймається після проведення спеціальної перевірки [88], відповідно існувала загроза прийняття на посаду особи, яка не відповідає вимогам законодавства та не може виконувати покладені на неї функції.

Окремі зауваження викликають положення чинного законодавства стосовно нормативних формулювань диспозицій статей КУпАП. Наприклад, положення статті 172–5, яке передбачає адміністративну відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків кореспондує положенням статей 23 та 24 Закону України «Про запобігання корупції», якими передбачено обмеження щодо одержання подарунків та умови запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними [88].

Зокрема, статтею 24 вищезазначеного закону передбачено, що якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або

подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації [88], проте не визначені наслідки неповідомлення про таке правопорушення у встановлений термін. Відповідно, справедливо виникає питання ефективності такого нормативного регулювання. Схожа ситуація виникає у разі наявності у особи, зазначеної у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка та реалізації її права письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до Національного агентства, яке надає відповідне роз'яснення, що передбачено положенням частини 5 статті 24 [88], оскільки в такому випадку не врегульовано порядок дотримання одноденного строку про повідомлення у випадку затримання отримання роз'яснення.

В даному випадку також слід провести порівняльний аналіз положення статті 172–5 КУпАП та статті 368 Кримінального кодексу України, положенням якої передбачено відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища [53].

У випадку, передбаченому кримінальним законом неправомірна вигода стосується не лише подарунка як матеріального блага, а може включати і грошові кошти чи інше майно, проте мета надання такої вигоди при кваліфікації діяння може бути іншою, ніж та, що визначена положенням 172–5 КУпАП. Але об'єктивний аналіз наводить на думку, що різниця між адміністративно-деліктним та кримінальним нормативним визначенням даних діянь стосується лише розміру неправомірної вигоди, яка за своєю суттю може бути і подарунком. В такому випадку неправильним є віднесення статті 172–5 до категорії адміністративних правопорушень, пов'язаних із

корупцією, оскільки діяння, визначене даною статтею 172–5 повинно вважатися корупційним.

В даному випадку доречним вважаємо навести аналіз окремих випадків судової практики. Наприклад, постановою Придніпровського районного суду м. Черкас у рішенні від 2 лютого 2021 року було притягнуто до адміністративної відповідальності особу, яка станом на 23.07.2020 р. була депутатом VII скликання Черкаської міської ради, а також головою комітету з питань охорони здоров'я, материнства, дитинства, сім'ї, соціального захисту, освіти, науки, культури, фізкультури та спорту, тобто суб'єктом відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією. Судом встановлено, що зазначена особа уклала договори дарування з іншою особою, посвідчені приватним нотаріусом, згідно з якими прийняла в дар подарунок від не близької особи, а саме: 1) земельну ділянку під будівництво і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд загальною площею 0,0065 га загальною вартістю 12020 грн.; 2) земельну ділянку під будівництво і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд загальною площею 0,0040 га загальною вартістю 10080 грн.; 3) 3/100 житлового будинку загальною площею 349,7 кв. м (що становить 33 кв. м) з прибудовами, напівпідвалом та вбудованими нежитловими приміщеннями загальною вартістю 208900 грн., що перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день, таким чином порушивши своїми умисними діями встановлені законом обмеження щодо одержання подарунків і вчинила адміністративне правопорушення, передбачене ч.1 ст. 172–5 КУпАП [79].

Цікаво, що перед судом не спростовано твердження особи, що вчинила дане правопорушення, про те, що правочини укладені нею не у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій місцевого самоврядування, і особа, з якою нею укладено договори дарування, не перебувала у її підпорядкуванні. Проте суд зазначає, що «це не означає, що вона не є суб'єктом адміністративного правопорушення, тому що

законодавець у ч. 2 ст. 23 Закону передбачив абсолютну заборону відповідним особам одержувати подарунки, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Ця абсолютна заборона не пов'язана із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [79]. За результатами розгляду справи особу було визнано винною у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172–5 КУпАП, і накладено на неї стягнення у виді штрафу у розмірі ста п'яти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що складає 2550 грн., без конфіскації подарунка [79], хоча санкцією статті 172–5 передбачено конфіскацію як обов'язкову санкцію.

Досить дискусійним у процедурі притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, є визначення суб'єктивної сторони такого діяння. Оскільки правопорушення, передбачені положеннями глави 13–А КУпАП стосуються діяльності публічних суб'єктів – суб'єктів владних повноважень, можна припустити, що порушення ними основ та норм службової діяльності є свідомим актом, оскільки з моменту вступу на посаду та отримання всього об'єму повноважень особа повинна вважатися такою, яка усвідомлює допустимість правомірності дій та їх законність.

Підтвердженням цьому може слугувати положення статті 8 Закону України «Про державну службу», якою передбачено, що державний службовець зобов'язаний в тому числі, але не виключно: дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і

функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення) [86].

Натомість, положення аналізованих статей КУпАП не дають можливості із впевненістю стверджувати, що форма вини для таких правопорушень є однією – умислом.

Вважаємо, що законодавець, залишаючи відкритим це питання, провокує формування правозастосовної практики, відповідно до якої аналізовані діяння будуть кваліфікуватись як правопорушення, вчинені з необережності, тобто, коли особа яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [41].

В контексті даної проблематики, на наш погляд, слід погодитись із думками Шаблистого В. В., який вважає, що корупція з необережності в Україні можлива – за незначні необережні порушення антикорупційного законодавства відповідних суб'єктів варто притягувати виключно до дисциплінарної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, оскільки їхнє законодавче визначення допускає необережну форму вини. По-друге, моментом виявлення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, слід вважати не дату складання відповідного протоколу, а документальне підтвердження спеціалізованим суб'єктом у сфері протидії корупції наявності такого порушення [127, с. 233].

Наявність описаної проблематики підтверджується зацікавленістю суб'єктів судової влади у правильній кваліфікації діянь. Зокрема, свого часу з метою уникнення неоднозначного тлумачення норм закону та запобігання помилкам при розгляді справ про окремі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, ВССУ підготував лист головам апеляційних судів, в якому йшлося про визначення елементів складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею ч. 1 ст. 172-6 КУпАП (Порушення

вимог фінансового контролю). Судом акцентовано увагу на тому, що конструктивною ознакою цього правопорушення є несвоєчасне подання декларації без поважних на те причин, тобто без підтвердженого факту наявності на момент подачі хвороби, у зв'язку із перебуванням особи на лікуванні, внаслідок стихійного лиха (повені, пожежі, землетрусу), технічних збоїв офіційного веб-сайту Національного агентства з питань запобігання корупції, витребуванням відомостей, необхідних для внесення в декларацію, перебуванням (триманням) під вартою тощо [21].

Тобто, за відсутності таких поважних причин та їх підтвердження особа вважається такою, що вчинила адміністративне правопорушення умисно.

Науковці пов'язують визначення форми вини зі складом адміністративних правопорушень, зазначаючи, що адміністративне правопорушення, передбачене положенням статті 172–6 КУпАП є правопорушенням із формальним складом, тобто таким, для якого наслідки не є обов'язковими, а тому такі правопорушення можуть бути вчинені тільки в умисній формі [68, с. 380–381].

За своєю суттю такі правопорушення, на наш погляд, дійсно не потребують настання негативних наслідків, оскільки, по-перше, досить складно спрогнозувати можливі негативні наслідки та період або момент у часі їх настання, що значно ускладнювало б процес кваліфікації діяння за умови, якщо такі наслідки були б обов'язковим елементом правопорушення; по-друге, погоджуємося, що значення та факт наявності наслідків впливає на визначення та кваліфікацію суб'єктивної сторони.

Додатково при аналізі правопорушень, пов'язаних із порушенням вимог фінансового контролю, слід навести окремі положення рішення Європейського Суду з прав людини у справі 2005 року «Випіч проти Польщі», заявником у якій був депутат місцевої ради, на якого законодавчо був покладений обов'язок подання декларації про майновий стан. Як зазначено Центром політико-правових реформ при аналізі даної справи та

законності вимог держави формувати обов'язок суб'єктів влади подавати відповідні декларації, у таких деклараціях мали зазначатись відомості про майно та активи самого декларанта, а також про спільну власність подружжя; активи, які підлягали декларуванню, включали заощадження та інші ліквідні активи, усе нерухоме майно, усі частки та акції у публічних компаніях, що належать як особам публічного, так і приватного права; будь-яке майно, набуте за результатами тендеру від осіб публічного права; інформація про підприємства, якими володіє або керує суб'єкт декларування; інформація про доходи, отримані від оплачуваної роботи, іншої професійної або ділової діяльності, яка приносить дохід; інформація про все рухоме майно, вартість якого перевищувала 10 000 польських злотих; позики, які перевищують 10 000 польських злотих, отримані декларантом, та розкривати інформацію про умови таких позик [19]. Задекларована інформація мала бути оприлюднена, за винятком домашньої адреси та адрес, за якими розташована нерухомість. Заявник стверджував, що відповідні вимоги порушують ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – ЄКПЛ). Цю заяву було ЄСПЛ визнав необґрунтованою, а у вказаному рішенні зазначив, зокрема, що: заходи, які оскаржувались заявником, відповідали одній з цілей, вказаних у §2 ст. 8 ЄКПЛ – запобігання злочину, а саме корупції, у зв'язку із місцевим політичним процесом у місцевих радах, через забезпечення правової основи для прозорості фінансового стану місцевих депутатів та їх оцінки під час перебування на посадах; функції місцевого депутата, на посаду якого особа подає кандидатуру добровільно, неunikнено тягнуть за собою обов'язки та навіть обмеження з огляду на їхній публічний характер; посада місцевого депутата є політичною за своєю природою і у самій природі демократичного процесу є те, що виборці можуть виправдано бути зацікавленими у поведінці місцевих депутатів щодо виконання ними публічних функцій, питання фінансового стану осіб, що обіймають такі посади, є одним з питань легітимного публічного інтересу та стурбованості; обов'язок подання декларації слугує забезпеченню прозорості місцевого

політичного процесу та дозволяє громадськості перевіряти, що цей процес не вражений неналежним тиском чи недоречним лобіюванням, або ж навіть прямою корупцією; декларуванню підлягає доволі всеохоплюючий обсяг інформації, але саме це дозволяє досягнути мети щодо надання громадськості обґрунтовано повної картини фінансового стану місцевих депутатів; вимоги щодо декларування додаткової інформації про майно подружжя також є виправданим, оскільки передбачене задля знеохочення приховування активів; без оприлюднення декларацій у мережі Інтернет обов'язок подання декларацій не мав би практичного значення або справжнього впливу на рівень поінформованості громадськості про політичний процес [68].

Таким чином, правозастосовна практика підтверджує завчасне усвідомлення суб'єктом вчинення правопорушення свого обов'язку вчинити певні дії або утриматись від них, тому формування нормативної невизначеності складу правопорушення є однією із перешкод до адекватного та правильного правозастосування.

З іншого боку, слід проаналізувати рішення Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області, який у постанові про ... встановив, що особа, будучи суб'єктом, на якого поширюються вимоги ч. 2 ст. 52 Закону України «Про запобігання корупції», в порушення встановленого законом десятиденного строку, без поважних причин, не повідомив Національне агентство з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані, а саме про придбання майна, вартість якого на дату набуття становила 84120 гривень, що перевищувало 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного 2017 року, чим вчинив правопорушення, пов'язане з корупцією, відповідальність за яке передбачена ч. 2 ст. 172–6 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Судом зазначено, що неповідомлення, або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані, як це визначено ч. 2 ст. 172–6 КУпАП, незалежно від ознак суб'єктивної сторони, є адміністративним правопорушенням з формальним складом, поза як

обов'язковою складовою складу даного проступку є існування об'єктивної сторони, тобто протиправного діяння [19].

На наш погляд, не виникає питань стосовно визначення форми вини при аналізі складу адміністративного правопорушення, передбаченого положенням статті 172–5 КУпАП, що підтверджується також наявною судовою практикою.

Наприклад, у справі № 542/174/19 згідно з протоколом про адміністративне правопорушення, передбачене ст.172-5 ч.1 КУпАП № 80 від 13.02.2019 року ОСОБА_1, будучи заступником начальника відділу бухгалтерського обліку бюджетно-фінансового управління Головного управління пенсійного фонду України в Полтавській області, відповідно до п.п. «в» п.1 ч.1 ст.3 Закону України «Про запобігання корупції», примітки до ст. 172-5 КУпАП, будучи суб'єктом відповідальності, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», в порушення вимог ч.2 ст.23 вказаного Закону, порушила обмеження щодо одержання подарунків, а саме: 24.05.2017 року одержала від Благодійного фонду «Криниця» подарунок у вигляді нецільової одноразової благодійної допомоги в сумі 2240 грн., що перевищує один прожитковий мінімум, встановлений на день прийняття подарунка (1684 грн.), чим умисно вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що передбачене ч.1 ст.172-5 КУпАП [78].

Сторона захисту не заперечувала прямий умисел у подібних діях, за умови доведеності вини особи, натомість суд зазначив, що аналізуючи диспозицію вищевказаної норми ч. 1 ст.172–5 КУпАП слід зазначити, що з об'єктивної сторони таке правопорушення становить діяння у вигляді одержання у власність речей або майнових прав з порушенням вимог вищезазначеного Закону. Суд зазначає, що «Пов'язаними із виконанням службових обов'язків є подарунки, що надаються як подяка за раніше вчинені службовцем дії (бездіяльність) або прийняті ним рішення на користь дарувальника або третіх осіб; або даруються в очікуванні заздалегідь

необіцяного вчинення публічним службовцем дій (бездіяльності) або прийняття ним рішень на користь дарувальника чи третіх осіб. Таким чином, для наявності правопорушення має бути встановлений зв'язок між виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування та одержанням подарунка. Встановлення цих фактів має бути відображено в протоколі про адміністративне правопорушення пов'язане з корупцією, та, відповідно, в постанові суду. Якщо такий зв'язок у конкретному випадку не встановлено, відповідальність за ч. 1 ст. 172–5 КУпАП виключається» [78].

В іншому судовому рішенні Малиновського районного суду м. Одеси у справі № 521/8854/22 при розгляді справи в результаті порушення вимог ч. 2 ст. 23 ЗУ «Про запобігання корупції» посадовою особою внаслідок отримання подарунку від підпорядкованого йому помічника начальника військового наряду 2-го відділення 2-го патрульного взводу 1-ї патрульної роти 2-го патрульного батальйону у вигляді грошових коштів у розмірі 1200 гривень та повторно у розмірі 550 гривень, внаслідок чого було складено два протоколи про адміністративні правопорушення, суд зазначив, що диспозиція статті 172– КпАП України є бланкетною адміністративно-правовою нормою, тобто нормою, яка лише називає або описує правопорушення, а для повного визначення його ознак відсилає до інших норм. Додатково суд посилається на рішення ЄСПЛ «Гавенда проти Польщі», у якому зазначено, що якість закону вимагає, щоб він був доступний для даної особи і вона також могла передбачити наслідки його застосування до неї та щоб закон не суперечив принципіві верховенства права. Це означає, що в національному праві закон має містити досить зрозумілі й чіткі формулювання, які давали б громадянам належне уявлення стосовно обставин та умов, за якими державні органи уповноважені вдаватися до втручання в право [77].

На наш погляд, законодавство, яким встановлюється відповідальність та конкретні правові норми повинні бути максимально чітко визначеними і

не набувати ознак бланкетності, оскільки останнє провокує неоднозначність застосування такого законодавства.

Хоча, у аналізованому рішенні суд зазначає, «що розглядаючи вищевказане рішення ЄСПЛ через призму даної справи про адміністративне правопорушення, можливо зробити висновок, що ч. 2 ст. 23 ЗУ «Про запобігання корупції» містить досить зрозумілі й чіткі формулювання, які дають громадянам належне уявлення стосовно обставин та умов, за якими вони можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності, тож вони можуть передбачити наслідки його застосування, що не суперечить принципіві верховенства права» [77], але знову ж таки варто наголосити, що положення статей Закону України «про запобігання корупції» не є адміністративно-деліктною нормою у розумінні системного підходу до законодавства.

Реалізація притягнення винного суб'єкта до адміністративної відповідальності за діяння, передбачені положеннями статей глави 13-А КУпАП також обтяжується розміром передбачених санкцій. Аналіз даних статей дозволяє сформулювати наступне: санкції статей передбачають відповідальність або у вигляді штрафу або позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік, що на наш погляд, не є адекватною та достатньою реакцією держави на вчинюване правопорушення, в результаті чого у осіб, які вчиняють дані правопорушення, недостатній рівень мотивації утримуватись від протиправних дій, оскільки вигода від вчинення правопорушення може переважати розмір санкції.

Пропонуємо в даному контексті також окремо проаналізувати розмір штрафу:

- частина 1 статті 172–4 - від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- частина 2 статті 172–4 - від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- частина 3 статті 172–4 - від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 1 статті 172–5 - від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 2 статті 172–5 - від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 1 статті 172–6 - від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 2 статті 172–6 - від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 3 статті 172–6 - від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 4 статті 172–6 - від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 1 статті 172–7 - від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 2 статті 172–7 - від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 3 статті 172–7 - від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 1 статті 172–8 - від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 2 статті 172–8 - від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 1 статті 172–8–1 - від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 1 статті 172–9 - від ста двадцяти п'яти до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;
- частина 2 статті 172–9 - від двохсот п'ятдесяти до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [41].

За умови наявності кваліфікуючих ознак (таких як вчинення дії повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення) санкція статті доповнюється адміністративним стягненням у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком максимум на 1 рік [41].

Зазначене свідчить про те, що держава розраховує на фінансові втрати правопорушників, проте, недостатньо, на наш погляд, сприяє їх відстороненню чи перевихованню, оскільки розмір грошових штрафів не є критично значним для суб'єктів даних правопорушень.

Таким чином, проблематика притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності залишається актуальною для правової системи України.

На превеликий жаль, проблематика правозастосування підтверджується недосконалим нормативним формулюванням положень відповідних статей та їх нелогічним розміщенням в межах єдиного на даний час чинного кодифікованого акта про адміністративну відповідальність – КУпАП.

Основними проблемами, які слід виокремити в межах проблематики притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, є:

- неповнота формулювання нормативних положень КУпАП, що спричиняє проблематику збирання доказової бази та формування адміністративної справи, неоднакове вирішення судами аналогічних справ про адміністративні правопорушення та, відповідно, застосування неоднакових санкцій;

- нелогічне розміщення складів адміністративних правопорушень в межах КУпАП, більшість з яких розміщено в межах глави 13-А, визначивши їх як такі, що пов'язані із корупцією, тобто, визначивши родовий об'єкт аналізованих правопорушень, проте, не визначивши спільний родовий об'єкт для всіх правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами, що наводить на дискусійні роздуми стосовно правильності вибору критерію об'єднання адміністративних правопорушень у групи;

- бланкетний характер закріплених у межах положень КУпАП правопорушень, які потребують додаткового аналізу інших положень законодавства, що в свою чергу спричиняє нормативну невизначеність та не сприяє формуванню системи адміністративно-деліктного законодавства;
- малий розмір адміністративних санкцій, які не сприяє реалізації охоронної та превентивної функцій адміністративно-деліктного законодавства;
- подвійне нормативне регулювання кримінальним та адміністративним законодавством одних видів правовідносин, що впливає на проблематику визначення предмету правового регулювання адміністративно-деліктного права.

Висновки до розділу 2

Аналіз теоретичних та нормативних передумов притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності слідує із тривалого періоду дії недосконалого нормативного регулювання, яке виходить за межі галузевого спрямування досліджуваного об'єму суспільних відносин. Наявний масив наукових напрацювань вітчизняних дослідників не дає однозначної відповіді та правозастосовної позиції у порядку вдосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності.

В результаті проведеного аналізу вдалось з'ясувати, що відсутність єдиного підходу до визначення посадової особи як єдиного можливого критерію ідентифікації публічного суб'єкта серед усього кола суб'єктів адміністративної відповідальності, спричиняє наявність невизначеності у формуванні підходів до розуміння складів адміністративних правопорушень. До того ж, термін «посадова особа» використовується і для характеристики суб'єктів приватно-правових відносин, що вносить додаткові нормативні та наукові суперечності, а використання в межах кримінального закону категорії «службова особа» підкреслює дискусійність та суперечливість

понять. Більше того, перенасиченість діючого законодавства термінологією, близькою за значенням («суб'єкти влади», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний орган», «державний орган», «службова особа», «посадова особа»), але не тотожною, також не сприяє чіткому формуванню складів можливих правопорушень.

В результаті опрацювання та дослідження різних наукових підходів та нормативного регулювання наголошено на потребі визнання факту нерозривного зв'язку критерію публічності діяльності та владних повноважень конкретного суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб), що сприятиме формування окремої системи адміністративно-деліктних норм, що регулюють притягнення саме наділених легальною владою суб'єктів до адміністративної відповідальності. Це в свою чергу сприятиме реалізації конституційних положень про відповідальність представників державної влади перед народом, концепції людиноцентризму та соціально орієнтованої держави, в умовах існування якої права, свободи та законні інтереси приватних осіб є захищеними.

З'ясовано та підтверджено, що основною метою адміністративної відповідальності за правопорушення, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, є встановлення охорони та захисту суспільних відносин від діянь осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які не містять безпосередніх ознак корупції, яке пов'язані із нею. Проблемою є відсутність критеріїв визначення таких спірних правових ситуацій та діянь, які можна віднести до групи тих, які лише містять ознаки корупції.

Встановлено, що притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією, реалізує превентивну мету адміністративної відповідальності та перешкоджає вчиненню корупційних правопорушень, які є більш суспільно небезпечними та шкідливими. Нормативний аналіз складів правопорушень дозволяє виділити також такі

проблемні питання, як схожість складів зазначених правопорушень та незначний розмір адміністративних санкцій (переважно у вигляді штрафів), що не є, на наш погляд, дієвим для попередження вчинення подібних правопорушень у майбутньому для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

При дослідженні об'єктивної сторони адміністративних правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами, з'ясовано, що вона може бути як у формі дії так і бездіяльності. Відсутність чітких умов бездіяльності у межах складів правопорушень (порушення строків, обсяг ненадання інформації, умови неповідомлення тощо) спричиняє проблеми кваліфікації протиправних діянь.

Проблематика визначення суб'єктивної сторони полягає у відсутності визначеності форми вини та наявності змістовної колізії, яка полягає у, з одного боку, допустимості вчинення правопорушень умисно та з необережності, а з іншого, враховуючи завідомо існуючу обізнаність публічних суб'єктів при вступі на посаду про необхідність дотримання охоронюваних адміністративно-деліктним законодавством вимог, факт вчинення ними правопорушень з необережності виключається.

Таким чином, проблематика притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності полягає у наступному: неповнота формулювання нормативних положень КУпАП, що спричиняє ускладнення збирання доказової бази та формування адміністративної справи і в результаті – неоднакове вирішення судами аналогічних справ про адміністративні правопорушення та неоднакове застосування адміністративних санкцій; нелогічне розміщення складів адміністративних правопорушень в межах КУпАП, більшість з яких розміщено в межах глави 13-А, визначивши їх як такі, що пов'язані із корупцією, тобто, визначивши родовий об'єкт аналізованих правопорушень, проте, не визначивши спільний родовий об'єкт для всіх правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами; бланкетний характер закріплених у межах положень КУпАП

правопорушень, аналіз та тлумачення яких потребують звернення до положень інших нормативно-правових актів; малий розмір адміністративних санкцій, які не сприяють реалізації охоронної та превентивної функцій адміністративно-деліктного законодавства; нормативне регулювання кримінальним та адміністративним законодавством окремих видів правовідносин, що негативно впливає на визначення предмету правового регулювання адміністративно-деліктного права.

РОЗДІЛ 3

ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ПУБЛІЧНИХ СУБ'ЄКТІВ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ НЕОБХІДНИХ ЗМІН В УКРАЇНІ

3.1 Міжнародне регулювання та основи притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності

Міжнародне регулювання притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності є малодослідженим, оскільки сукупність правовідносин, які формують відповідний інститут права, підлягає регулюванню виключно внутрішнім законодавством, яке часто є несистематизованим та неузгодженим або застарілим.

Аналіз міжнародного регулювання окресленої проблематики слід почати з наведення окремих наукових підходів до визначення адміністративної відповідальності як інструменту впливу на суспільні відносини в загальній системі міжнародного правового регулювання та системі права зокрема.

Так, Мельник Р. С. у дисертаційному дослідженні, присвяченому встановленню сутності, основних рис, механізмів формування системи адміністративного права, проводить порівняльний аналіз місця адміністративної відповідальності в адміністративному праві Німеччини та України. Науковець приходить до висновку, що внутрішнє наповнення (інститути) Загального адміністративного права Німеччини включає інститут основних принципів та понять адміністративного права, інститут організації адміністрації, інститут адміністративної процедури, інститут адміністративного акта, інститут виконання адміністративних рішень, інститут матеріальної відповідальності держави за шкоду, яка виникла унаслідок порушення державним службовцем його службових обов'язків. Більше того, автор звертає увагу на необхідність виведення інституту

адміністративної відповідальності за межі загальної частини адміністративного права, що формує певні уявлення про її місце в правовій системі розвинутої країни, та перспективи для впровадження позитивного досвіду в Україні [58, с. 16–17].

Будучи членом міжнародних організацій Україна, безперечно, зазнає впливу дії міжнародно-правових норм, особливу роль серед яких виконують норми, що містяться в актах Ради Європи. Такі норми також містяться у документах міжнародних міждержавних організацій, які регулюють і впливають і на інші галузі права, в тому числі і адміністративно-деліктне [9, с. 61].

Для наголошення на важливості місця адміністративної відповідальності в правовій системі вважаємо за необхідне зупинитись також на окремих положеннях міжнародних актів, які часто хоч і мають конвенційний характер, але чітко відображають загальні тенденції формування пріоритетності реагування держави та порушення конкретних видів правовідносин.

Зокрема, Загальною декларацією з прав людини передбачено наступне:

- Стаття 6. Кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності [36].

- Стаття 7. Всі люди рівні перед законом і мають право, без будь-якої різниці, на рівний їх захист законом. Усі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації, що порушує цю Декларацію, і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації [36].

- Стаття 8. Кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [36].

- Стаття 9. Ніхто не може зазнавати безпідставного арешту, затримання або вигнання [36].

- Стаття 10. Кожна людина, для визначення її прав і обов'язків і для встановлення обґрунтованості пред'явленого їй кримінального обвинувачення, має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справа була розглянута прилюдно і з додержанням усіх вимог справедливості незалежним і безстороннім судом [36].

- Стаття 11. 1. Кожна людина, обвинувачена у вчиненні злочину, має право вважатися невинною доти, поки її винність не буде встановлена в законному порядку шляхом прилюдного судового розгляду, при якому їй забезпечують усі можливості для захисту. 2. Ніхто не може бути засуджений за злочин на підставі вчинення будь-якого діяння або за бездіяльність, які під час їх вчинення не становили злочину за національними законами або за міжнародним правом. Не може також накладатись покарання тяжче від того, яке могло бути застосоване на час вчинення злочину [36].

Варто звернути увагу, що положення Загальної декларації не містить згадки про адміністративний порядок вирішення спорів, пов'язаних із порушенням конкретних правових норм, а лише наголошує на потребі дотримання прав та свобод людини і громадянина під час кримінального провадження та притягнення до кримінальної відповідальності.

На наш погляд, з урахуванням розвитку суспільних відносин зазначене не варто сприймати буквально, обмежуючись конкретно кримінальною відповідальністю, а розширити розуміння даних норм до наступного:

- обов'язок визнання правосуб'єктності людини у випадках вчинення нею чи проти неї адміністративних правопорушень;
- обов'язок держави створити належні умови відновлення порушеного права; заборона незаконного застосування адміністративних санкцій;
- здійснення належного правосуддя у випадку розгляду справ про адміністративні правопорушення у судовому порядку;
- визнання презумпції невинуватості, яка реалізується і у порядку вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Наведене є можливим до застосування у порядку притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності також через наявність органічного зв'язку між діяннями, які визнаються адміністративними правопорушеннями, та діяннями, які визнаються злочинами, що також характерним є для правової системи України.

На наш погляд, заперечуючи факт застосовуваної зазначених загальних основ, постулатів, викладених в Загальній декларації прав людини, відбуватиметься фактичне заперечення самого факту існування окремого процесу та процедури – вирішення справ про адміністративні правопорушення. Саме у практичності та значенні загальних викладених основ для масиву правових норм, що регулюють притягнення до адміністративної відповідальності проявляється регулятивний та охоронний вплив міжнародних норм на національне законодавство, в даному випадку – адміністративно-деліктне.

Наступний акт, положення якого потребують аналізу, є Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, який було ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148–VIII від 19 жовтня 1973 року.

Положеннями даного міжнародно-правового акту вже передбачена ймовірність існування окремих органів – адміністрацій – які можуть справляти вплив на визнання прав та свобод людини і громадянина. Зокрема положенням частиною 3 статті 2 передбачено, що:

«Кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується:

а) забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні;

б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим

компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту;

с) забезпечити застосування компетентними властями засобів правового захисту, коли вони надаються [63].

Таким чином, даний акт значно розширює сферу впливу на можливі правовідносини та передбачає:

- по-перше, крім судового захисту обов'язок держави забезпечити і інші засоби, з єдиною умовою, що такі засоби повинні бути правовими, тобто відповідати закону та справедливості;

- по-друге, передбачається наявність адміністративної влади чи інших компетентних органів, які повинні встановлювати право особи на захист;

- по-третє, правові засоби захисту повинні бути застосовані, якщо вони визначені і відповідають вимогам внутрішнього нормативного регулювання, що гарантує їх обов'язковість застосування.

Крім того, надзвичайно важливою є гарантія обов'язковості застосування правових засобів захисту навіть для осіб, які діяли як офіційні, тобто, публічних суб'єктів, що вперше зафіксовано на рівні міжнародного нормативного акту, який став частиною національних систем права.

Вважаємо, що даний факт є підтвердженням розвитку демократичних начал регулювання адміністративно-деліктних відносин та визнання публічних суб'єктів можливими суб'єктами таких правопорушень, оскільки положення Загальної декларації з прав людини розраховані лише на захист та утвердження суб'єктів як приватних учасників правовідносин.

Також важливим є положення статті 25 пакту, що визначає наступне: «Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації, згаданої в статті 2, і без необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників;

b) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців;

с) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби» [63].

Таким чином, гарантується право особи набути статусу публічного суб'єкта і одночасно визнається механізм захисту цього права.

Отже, загальне міжнародне нормативне регулювання адміністративної відповідальності зводиться до визначення загальних основ, непорушних правил, дотримання яких є обов'язковим у контексті захисту конкретних приватних суб'єктів. Переважна більшість норм стосується питання дотримання законності та справедливості у порядку притягнення до кримінальної відповідальності та судового розгляду кримінальних справ.

На жаль, розгляд справ про адміністративні правопорушення не деталізуються у міжнародному нормативному регулюванні. Проте, це не означає, що загальні положення конвенційних актів не є застосовуваними до досліджуваних правовідносин, оскільки останні містять схожі елементи до тих правовідносин, що виникають при притягненні до кримінальної відповідальності.

Досить важливою в контексті формування загального уявлення про місце адміністративної відповідальності публічних суб'єктів в системі права відіграє Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 року Комітету Міністрів державам-членам щодо публічної правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнята Комітетом Міністрів 11 вересня 1984 року на 375-й нараді заступників міністрів [95].

По-перше, даною Рекомендацією, яка хоч і носить не обов'язковий характер, визначено нове поняття – публічно-правова відповідальність, яка очевидно, за змістом є ширшою ніж кримінальна або ж адміністративна відповідальність. Другий факт, який привертає увагу, є визначення публічних суб'єктів як особливих учасників зазначених правовідносин.

Даною Рекомендацією № R (84) 15 передбачено:

1. Дана Рекомендація застосовується у сфері публічно-правової відповідальності, тобто вимагає від органів державної влади відшкодувати шкоду, яку вони завдали своїми актами, і вимагає здійснювати це або шляхом компенсації, або в будь-який інший відповідний спосіб (надалі - «відшкодування»).

2. Термін «орган державної влади» означає:

a. будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (включаючи державу, регіон, провінцію, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); та

b. будь-яку приватну особу під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

3. Термін «акт» означає будь-який захід або невжиття заходу/ заходів, що, з огляду на свій характер, безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси осіб.

4. До актів, яких стосується ця Рекомендація, належать:

a. нормативні акти, прийняті при здійсненні регуляторних повноважень;

b. адміністративні акти, які не є регуляторними;

c. фізичні дії.

5. До актів, що охоплюються пунктом 4, належать також акти судових органів, які видані не на виконання судової функції.

6. Термін «потерпіла особа» означає особу, яка зазнала шкоди, або будь-яку іншу особу, яка має право вимагати відшкодування» [95].

На наш погляд, наявність даного акту є надзвичайно важливим факту для національної системи регулювання адміністративно-деліктних відносин, оскільки за своєю суттю та змістом даний акт є перспективним для перейняття запропонованої моделі, яка включає значне розширення кола публічних суб'єктів, введення порядку компенсації – відшкодування (особистого) винним публічним суб'єктом шкоди, завданої потерпілій

стороні, індивідуалізацію відповідальності публічних суб'єктів та досягнення основної мети – направлення дії законодавства на захист та охорону прав, свобод та законних інтересів приватних суб'єктів, реалізуючи концепцію людиноцентризму і заперечуючи концепцію радянського підходу управління та захищеності публічної влади.

Крім того Рекомендацією № R (84) 15 передбачається адміністративний порядок оскарження діянь публічного суб'єкта: «Здійснення права на судове оскарження акту органу державної влади не повинно обмежуватись вимогою попереднього оскарження дій відповідного представника/посадової особи цього органу» [95], що відокремлює зазначену процедуру від кримінального процесу і передбачає порядок адміністративного інституційного оскарження.

Додатковою інформацією до зазначеної Рекомендації № R (84) 15 передбачено, що даний акт стосовно публічно-правової відповідальності за шкоду є логічним результатом роботи, яку Рада Європи здійснює у сфері адміністративного права, спрямовуючи її на забезпечення захисту-осіб в їхніх взаєминах з органами державної влади. Коло питань, які вирішують органи державної влади в державах-членах Ради Європи, дедалі розширюється; оскільки їхнє функціонування справляє постійний і вирішальний вплив на діяльність громадян, їхні права та інтереси, неминуче виникає чимало конфліктів, особи зазнають шкоди, і проблема полягає у тому, щоб визначити, до якої міри на особу, яка зазнає шкоди, може покладатися тягар, пов'язаний з такою шкодою. Рада Європи розпочала свою роботу в цій сфері на 9-й конференції з європейського права (Мадрид, 2 – 4 жовтня 1979 року), на якій розглядалася ситуація в державах-членах, пов'язана з вирішенням питань відповідальності держави, регіональних та місцевих органів влади за шкоду, спричинену їхніми повноважними представниками та адміністративними заходами. На конференції було визначено розбіжності, які існують щодо підстав виникнення публічно-правової відповідальності та щодо норм, які мають регулювати право на відшкодування та визначати його зміст [95].

Крім того було Рекомендація передбачає наступне:

- для відповідальності публічних суб'єктів необхідність передбачення спеціальних принципів, які відповідатимуть особливому характеру діяльності таких суб'єктів, при чому, визнано можливість встановлення судового механізму відповідальності або ж іншого, який регулюється національним законодавством;
- можливість завдання шкоди як правомірними так і неправомірними діями публічних суб'єктів, що значно розширює сферу відносин;
- зв'язок між відшкодуванням завданої шкоди та справедливістю, досягнення якої повинно бути реалізоване внаслідок притягнення публічних суб'єктів до публічно-правової відповідальності.

Вважаємо доцільним звернути увагу на той факт, що дана Рекомендація № R (84) 15 не визначає конкретний вид юридичної відповідальності, яка може бути застосована до публічних суб'єктів, а лише фіксує потребу у наявності такого механізму, який може бути реалізований різними способами – у порядку застосування заходів кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи навіть матеріальної відповідальності. При чому передбачається, що до кожного спеціального виду відповідальності мають бути застосовані спеціальні принципи відповідальності, визначені національним законодавством країн, які враховують положення даної Рекомендації. Рекомендація також значно розширює коло осіб, які зазнали негативних наслідків від правомірних/неправомірних діянь публічних суб'єктів, доповнивши його також особами, які можуть бути спадкоємцями особи, яка зазнала безпосередньої шкоди.

Досить важливим є також визнання презумпції винуватості публічного суб'єкта, що виражається у наступному: «Принцип не базується на критеріях правомірності і наявності вини. Публічно-правова відповідальність має наставати в кожному випадку, коли орган державної влади завдав особі шкоди, не дотримавши по відношенню до цієї потерпілої особи очікуваних

від нього стандартів діяльності, для дотримання яких були всі підстави з огляду на право» [95].

Дане положення реалізує інститут захисту потерпілих від діянь публічних суб'єктів, а також передбачає відповідальність з колективні рішення суб'єктів влади. Слід звернути додаткову увагу на факт відсутності нормативного регулювання адміністративної відповідальності колективних публічних суб'єктів в межах національного адміністративно-деліктного регулювання.

Рекомендація містить ще одне досить вагоме для реалізації притягнення винних публічних суб'єктів до відповідальності застереження: «...встановлення відповідальності органів державної влади за спричинену шкоду є для потерпілої особи основною гарантією того, що вона одержить належну компенсацію; але вимагати такого відшкодування можна двома різними способами. У випадках, коли відповідну посадову особу або ту особу, яка спричинила шкоду, може бути встановлено, потерпіла особа, як це передбачається в деяких правових системах, має право висунути вимогу відшкодування або до органу державної влади, в якому ця посадова особа працювала на відповідний момент, або до самої цієї особи, або до обох цих суб'єктів одночасно. В інших системах, такі вимоги повинні завжди висуватися проти відповідного органу державної влади, який може після цього вжити належних заходів проти посадової особи чи державного службовця, який спричинив дану шкоду. Рекомендація містить компромісний варіант вирішення проблеми - вона закликає держави не перешкоджати потерпілій особі в здійсненні нею свого права на порушення справи безпосередньо проти відповідного органу державної влади, який відповідає за відшкодування шкоди чи зобов'язаний компенсувати її; таким чином, у державах, в яких справа може бути порушена безпосередньо проти відповідної посадової особи, за потерпілою особою залишається право вибору. Якщо шкода є результатом правомірного акту, тоді орган державної

влади не має підстав для регресного позову проти посадової особи, яка спричинила таку шкоду» [95].

Таке застереження спричиняє появу окремих подальших питань, як зокрема стосуються наступного: передбачається однозначна відповідальність органу, а відповідальність посадової особи, яка винесла рішення – є вибірковою. Наведене означає, що постраждалій особі гарантується реалізація інституту відповідальності у будь-якому випадку, проте, питання ефективності та результативності діяльності всього інституту публічної служби є спірним, оскільки відповідальність органу як уособлюючого волю держави суб'єкта не сприяє, на наш погляд, формуванню належного рівня професійної та посадової свідомості у суб'єктів, які обіймають конкретні посади, відтак питання індивідуалізації відповідальності, яка є одним із найефективніших інструментів формування справедливих відносин між приватними та публічними особами, знову займає другорядну роль.

Наведені положення Рекомендації № R (84) 15 передбачають, що підставою для застосування публічно-правової відповідальності є акт, визначення кого та розкриття змісту деталізовано у Резолюції (77) 31 про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади та Рекомендації № R (80) 2 стосовно реалізації дискреційних повноважень адміністративними органами. Правильне розуміння та застосування даного терміну фактично визначає подальшу позитивну кваліфікацію діяння.

Так, Резолюцією 77 (31) визначено, що її положення застосовуються до захисту осіб, фізичних чи юридичних, в адміністративних процедурах стосовно будь-яких окремих заходів або рішень, що приймаються при здійсненні державної влади та які мають такий характер, що безпосередньо впливають на їхні права, свободи чи інтереси (адміністративні акти) [132], практично визначивши узагальнено що є адміністративним актом.

Реалізація передбаченого механізму захист особи від дії адміністративних актів має базуватися відповідно до положень Резолюції 77 (31) на таких принципах:

- можливість заявляти докази та висувати факти та аргументи зацікавленою особою, які будуть враховані адміністративним органом, стосовно будь-якого адміністративного акта, який може негативно вплинути на права, свободи чи інтереси зацікавленої особи;

- необхідність дотримання процесуального порядку інформування про права та свободи особи;

- доступ до інформації зацікавленої особи щодо прийняття адміністративного акта та всі наявні фактори, що стосуються прийняття оспорюваного акта;

- право на допомогу або представництво в адміністративній процедурі;

- дотримання принципу повного інформування про причини, на яких ґрунтується адміністративний акт щодо зацікавленої особи, якщо такий акт має характер, що може негативно вплинути на її права, свободи чи інтереси особи, що реалізується або шляхом викладення причин в акті, або шляхом їх повідомлення, на її прохання, зацікавленій особі у письмовій формі протягом розумного терміну [132].

Окремо зазначено, що під час реалізації цих принципів слід належним чином враховувати вимоги належного та ефективного управління, а також інтереси третіх сторін та важливі суспільні інтереси. Якщо ці вимоги вимагають зміни або виключення одного чи кількох із цих принципів, як у конкретних випадках, так і в конкретних сферах державного управління, слід докласти всіх зусиль відповідно до основних цілей цієї резолюції для досягнення найвищого можливого ступеня справедливості [132].

Хоча більшість положень даної Резолюції 77 (31) стосується адміністративної процедури, питання розуміння значення та об'єму поняття «адміністративний акт» у контексті прив'язки до адміністративної відповідальності.

Авторами навчального посібника «Адміністрування і Ви», який розроблено з урахуванням європейських вимог та стандартів, вдало зазначається, що за загальним правилом органи публічної влади повинні повністю відшкодувати особам шкоду чи збитки, завдані внаслідок неправомірних або недбалих дій чи бездіяльності таких органів у межах або поза межами їхніх повноважень. Національне законодавство може накладати на органи державної влади обов'язок компенсації шкоди чи збитків, які виникли не в результаті неправомірних чи недбалих дій або бездіяльності таких органів, але також і в тих випадках, коли буде явно несправедливо, щоб таку шкоду чи збитки несли лише особа. У цих випадках відшкодування може бути частковим, за умови, що це справедливо. Якщо орган публічної влади не виконує належним чином своїх обов'язків, унаслідок чого особі завдано збитків або шкоди, відшкодування має бути доступне такій особі незалежно від будь-якої індивідуальної відповідальності посадових осіб органів публічної влади, які могли завдати такої шкоди або збитків [12, с. 51–52].

Зазначене досить цікаво формує уявлення про відповідальність в контексті співвідношення відповідальності органу та відповідальності посадової особи, оскільки передбачає обов'язкову відповідальність з метою реалізації компенсаційного механізму винного суб'єкта, незалежно від наявності інструменту персоналізації такої відповідальності.

Детальніше даний механізм пояснюється наступним чином: «У тих випадках, коли збитки чи шкода, понесені особою, були заподіяні публічним службовцем, правові системи відрізняються залежно від того, чи, з одного боку, може особа подати позов проти органу публічної влади або, альтернативно, проти відповідальної посадової особи такого органу (або проти обох одночасно), чи, з другого боку, особа має подати позов винятково проти органу публічної влади (залишаючи відповідному органу право згодом вжити заходів проти посадової особи, якщо він того забажає). Рада Європи підтримує компромісне рішення, згідно з яким держави не повинні

перешкоджати особі у здійсненні її права діяти безпосередньо проти відповідного органу публічної влади, водночас як відповідний орган, так і зазначена особа можуть ініціювати судові провадження проти публічних службовців у індивідуальному порядку. Однак, якщо завдані збитки або шкода є результатом правомірної дії, в органу публічної влади не має бути жодних правових підстав для стягнення з публічного службовця суми компенсації, яку цей орган виплатив або повинен виплатити потерпілій особі» [12, с. 55–56], що підтверджує вищенаведені позиції. Проте варто звернути увагу на те, що питання, ким було здійснено дію або чия була бездіяльність, яка призвела до негативних наслідків, залишається додатковим при такому підході, а тому потребує додаткового дослідження.

Усі наведені основи притягнення винних публічних суб'єктів до відповідальності вміщують собі різні види юридичної відповідальності та по суті формують загальні тенденції та напрямки реалізації окремого соціального інституту відповідальності влади, який може бути. В свою чергу реалізуються через види юридичної відповідальності. Саме тому вкрай важливо визначити місце адміністративної відповідальності у всій можливій системі заходів впливу.

В зазначеному контексті варто зауважити, що передбачена нормативно адміністративна відповідальність суб'єктів влади в Україні не завжди стосується адміністративного акту як такого, що завдає шкоду приватним інтересам особи, тобто, створюючи для такої особи подальшу можливість оскарження акту суб'єкта з вимогою відшкодування йому шкоду. Проте, європейські стандарти, зазначені вище, створюють юридичну основу для реалізації такого права.

Наприклад, в даному випадку варто порівняти склади адміністративних правопорушень, передбачених положеннями статей 172–4 (Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності), 172–8 (Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з

виконанням службових або інших визначених законом повноважень) та 172–9 (Невжиття заходів щодо протидії корупції) [41].

У випадку вчинення особою адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172–8, для кваліфікації діяння об'єктивна сторона правопорушення повинна включати настання негативних наслідків, які можуть бути персоналізованими, тобто інформація, яку було незаконного розголошено, може завдати шкоди приватним інтересам конкретної особи. Аналогічні висновки можна зробити при аналізі положення статті 172–9, яка передбачає адміністративну відповідальність за бездіяльність посадової чи службової особи органу державної влади, посадової особи місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення [41], у випадку вчинення якого настання негативних наслідків для конкретної особи може мати місце. Натомість, діяння, яке входить до складу адміністративного правопорушення, передбаченого положенням статтею 172–4 не обов'язково матиме негативний вплив на конкретну особу, скоріше об'єктом впливу виступатимуть суспільні інтереси, а тому об'єкт буде загальним та шкода не є чітко визначеною.

Відтак, проблематика персональної відповідальності публічних службовців існує також у залежності від розміру заподіяної шкоди та процедури її визначення, що має бути врегульовано національним законодавством, як передбачають вище аналізовані Рекомендація та Резолюція.

На формування уявлення про міжнародний досвід регулювання притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності справляє вплив також Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб як міжнародний документ Організації Об'єднаних Націй. Даним документом передбачається, що «Державна посада, як вона визначається у національному законодавстві, це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Тому державні посадові особи виявляють

абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади» [62].

У процесі аналізу адміністративної відповідальності та порівняльного контексту з положеннями чинного адміністративно-деліктного законодавства, слід навести окремі положення Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Так, пунктами 4 та 5 передбачено, що «Державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невиправданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони не беруть участі ні в яких угодах, не займають ніякого становища, не виконують ніяких функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням. У тій мірі, у якій до цього зобов'язує посада, і відповідно до законів і адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів» [62].

Окремо актом передбачено вимоги повідомлення відомостей про активи, якими передбачено вимоги до державних посадових осіб у відповідності до займаного службового положення і, як це дозволено або вимагається законом і адміністративними положеннями, виконують вимоги про оголошення або повідомлення інформації про особисті активи і зобов'язання, а також, по можливості, відомостей про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців» [62], що відповідає вимогам про декларування інформації про майновий стан та обов'язку публічного висвітлення даної інформації для перешкоджання корупційним проявам та вчиненню корупційних правопорушень, а також вимога, що стосується

обмеження прийняття подарунків та інших знаків уваги: «Державні посадові особи не домагаються і не отримують, прямо або опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень» [62], положення якої відповідає положенню, зокрема, статті 172–5 КУпАП.

Окрему групу джерел у сфері регулювання досліджуваного предмета складають також етичні правила поведінки публічних службовців, які закріплені на рівні міжнародних та регіональних актів (наприклад, етичні кодекси, етичні правила, Кодекси поведінки, стандарти поведінки, кодекси честі тощо). До числа таких актів можна віднести Рекомендацію № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [65], Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, Резолюція 433 (2018) для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування, обговорена та ухвалена Конгресом на 2-му засіданні 7 листопада 2018 року [35] тощо.

Таким чином, до системи наднаціонального права у сфері регулювання притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності слід відносити:

- міжнародні акти загального характеру, які визначають конвенційні основи регулювання суспільних відносин;
- міжнародні акти, які регулюють специфічну сферу суспільних відносин – протидію і запобігання корупції у всіх її проявах, в тому числі у формі правопорушень, які пов'язані із корупцією;
- норми інституцій Європейського Союзу, які визначають загальні основи функціонування публічної влади, публічної служби та публічних адміністрацій;

- норми інституцій Європейського Союзу, які визначають окрему сферу суспільних відносин – протидію і запобігання корупції у всіх її проявах, в тому числі у формі правопорушень, які пов'язані із корупцією;
- етичні норми, які мають універсальний міжгалузевий характер і впливають на функціонування публічної служби.

Пропонуємо також проаналізувати досвід притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців у окремих зарубіжних країнах.

Слід послатися на результати досліджень О. А. Банчука, який при аналізі адміністративно-деліктного законодавства зарубіжних країн зазначив, що в Європі існують дві окремі системи права про проступки: відокремлене право про адміністративні порушення (Франція, Нідерланди, Іспанія, Греція, Австрія, Польща, Чехія, Словаччина); «широке» кримінальне право (ФРН, Швейцарія, Італія, Португалія, Словенія, Сербія, Хорватія, Болгарія, Естонія). Науковець також зазначає, що ознаками останньої моделі є поширення положень кримінальних законів; поширення дії кримінально-процесуальних законів на відповідні провадження; перелік обмежувальних заходів є більшим, ніж в групі, де адміністративне регулювання є відокремленим, проте такі заходи реалізуються тільки на підставі санкції кримінального суду, а саму другу модель називають «німецькою» [14, с. 183].

Також досить слушним є зауваження стосовно формування матеріального адміністративно-деліктного законодавства у різних країнах. Так, зокрема, зазначається, що голландське та австрійське право зазнало переходу від кримінальних проступків до відокремлення адміністративних правопорушень, натомість адміністративно-деліктне законодавство Франції та Італії було наслідком активної діяльності судів. Разом з тим законодавство країн «молодої демократії» як правило має окремий закон, що регулює підстави притягнення до адміністративної відповідальності (наприклад, Чехія, Польща, Литва, Латвія та ін.) [14, с. 183].

Що стосується відповідальності публічних службовців, то наприклад, Кодексом про адміністративні правопорушення Литовської Республіки положенням статті 14 «Відповідальність посадових осіб» передбачено, посадові особи також притягуються до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з невиконанням чинних нормативних актів у сфері громадського порядку, державного та громадського порядку, охорони навколишнього середовища та здоров'я населення, а також невиконанням інших нормативних актів, виконання яких входить до їх службових обов'язків [131].

З наведеного слідує наступні висновки: по-перше, посадові особи відповідно до законодавства Литовської Республіки можуть бути публічними та приватними, що залежить від обсягу виконуваних обов'язків та покладених на них повноважень, а по-друге, державні службовці як окрема категорія посадових осіб визнається рівнозначною за статусом суб'єкта адміністративної відповідальності, що свідчить про існування окремого нормативного регулювання їх адміністративної відповідальності.

На наш погляд, роль міжнародного регулювання притягнення публічних суб'єктів до відповідальності полягає у формуванні основ протидії протиправних діянь у сфері здійснення публічної влади. Загальні положення та принципи протидії сформовані у низці міжнародних конвенційних актів, які мають узагальнений характер та широку сферу дії, що впливає на їх часом неоднозначне тлумачення і потребу у визначенні національних механізмів реагування на протиправність досліджуваних суб'єктів.

Що стосується адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності слід зазначити, що її регулювання залежить від наступних факторів: приналежність правової системи конкретної держави до виду правової сім'ї; внутрішньодержавної готовності визначення чітких складів правопорушень; наявності вже діючих механізмів притягнення публічних суб'єктів до кримінальної та дисциплінарної відповідальностей. Слід також зазначити, що значний масив протиправних діянь публічних службовців

лежить в основі потреби регулювання і протидії корупційним проявам, а більшість систем законодавства передбачають дані діяння як кримінально карані, тобто – злочини. В даному контексті, не зважаючи на значну недосконалість нормативного визначення основ притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, слід відзначити позитивний досвід нормативного регулювання, визначений в межах правового поля України.

3.2 Напрями нормативного та процедурного вдосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності в Україні

Враховуючи проаналізовані вище підходи до теоретичного осмислення значення та місця адміністративної відповідальності в системі права України, наукові підходи щодо формування концепції відповідальності публічних суб'єктів, розуміння сутності та ролі даних суб'єктів як суб'єктів відповідальності, нормативне забезпечення окреслених аспектів проблематики варто зазначити, що проблематика залишається актуальною для функціонування інституту відповідальності в правовій системі України.

Зважаючи на публічний характер юридичної відповідальності та її правовий зв'язок з іншими правовими інститутами, а також враховуючи євроінтеграційні процеси, актуальні для нашої держави, для формування актуальних та дієвих пропозицій вдосконалення запропоновано предмету дослідження видається необхідним додатковий аналіз наявних законодавчих пропозицій, які свого часу були внесені до Верховної Ради України.

Так, історія формування законодавства про адміністративну відповідальність починається з 1991, проте належної політичної підтримки не було отримано на момент започаткування реформ.

Як слушно зазначає Гуржій Т. О., «Майже півтора десятиліття тому одним із першочергових заходів упровадження Концепції адміністративної

реформи в Україні було проголошено прийняття Кодексу про адміністративні проступки як принципово нового кодифікованого акта, заснованого на ідеях законності, верховенства права, справедливості, гуманізму, невідворотності відповідальності та «економії» репресивних заходів. На жаль, через різноманітні об'єктивні чинники цей захід досі не реалізовано. За браком ініціативи вітчизняного інтелектуального та відсутності консолідованого підходу наукових кіл усі кроки в цьому напрямку виявлялися марними. Упродовж 1998–2013 рр. на розгляд загалу було винесено принаймні три проекти КУпАП, однак жоден із них не отримав необхідної підтримки. Фактично питання розробки і прийняття нового кодексу багато років поспіль перебуває в «законсервованому» стані» [29, с. 156].

В даному контексті варто також звернутись до положень Конвенції адміністративної реформи 1998 року, яка містить нормативно сформовані загальні ідеали формування законодавства та інституційної основи функціонування всього публічного сектору нашої держави.

Концепцією адміністративної реформи, зокрема, передбачено, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів,

національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною» [90].

Більше того, Концепцією адміністративної реформи передбачено ключові засади її реалізації та впровадження в правовий простір нових стандартів функціонування влади у її співзалежності від громадянського суспільства та прав, свобод та законних інтересів громадян. Такими принципами є: пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади; незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України; здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед, з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління; відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені; запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами; принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [90].

На наше переконання, саме перелічені засади стали ключовими у процесі формування наукових та нормативних підходів у визначенні процедур та заходів юридичної відповідальності публічних суб'єктів, які реалізуються на сьогодні через низку нормативно-правових актів. Звичайно, не слід стверджувати, що зазначена Концепція має основи впровадження нових інструментів адміністративної відповідальності, проте, загальні засади та напрями розвитку є визначеними.

Враховуючи радянську модель діючого Кодексу України про адміністративні правопорушення свого часу постало питання про формування нового масиву нормативного регулювання, яке відповідатиме сучасним потребам і розвитку суспільних відносин. Вагомим кроком у даному напрямку стало прийняття Закону України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21.04.2022 № 2215–ІХ. Варто звернути увагу на те, що даний нормативно-правовий акт було прийнято після повномасштабного вторгнення російської федерації на територію незалежної України, що свідчить про певний політичний контекст введених змін. Законопроект було зареєстровано за номером 4284 від 29.10.2020 року.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що його метою є відряднення актів законодавства України, як шляхом внесення відповідних змін до існуючих законів, так і визнанням такими, що не застосовуються на території України деяких нормативно-правових актів (або їх положень) органів державної влади і управління Союзу РСР і Української РСР (Української СРР), які, формально зберігаючи свою чинність, не здійснюють регулюючого впливу або, навпаки, є такими, що донині регулюють певне коло суспільних відносин, хоча і застосовувана термінологія в них та підходи до предметного врегулювання є застарілими, неактуальними й концептуально несумісними із законодавством України. Реалізація проекту Закону також передбачає розроблення та затвердження міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади нормативно-правових актів, зокрема, обов'язок Кабінету Міністрів України в установлені строки розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти Житлового кодексу України, Трудового кодексу України та Адміністративного деліктного кодексу України [81].

Пунктом 3 розділу II вищезазначеного закону передбачено, що Кабінету Міністрів України було доручено протягом одного року з дня набрання чинності цим Законом розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проекти Житлового кодексу України, Трудового кодексу

України та Кодексу України про адміністративні проступки [85], тобто, національна система законодавства повинна була зазнати радикальних змін у сфері регулювання адміністративної відповідальності з 7 травня 2023 року, хоч сама назва кодексу змінилася.

Таким чином, фактично останній внесений до Верховної Ради України проєкт кодифікованого акту про адміністративну відповідальність заслуговує на увагу, оскільки внесений після прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року та після формування масиву чинного законодавства, що враховує обов'язковість врахування практики Європейського Суду з прав людини та європейських стандартів функціонування публічної служби та публічних адміністрацій.

З деяким запізненням, а саме 28 червня 2024 року до Верховної Ради України було внесено законопроєкт Кодексу про адміністративні проступки. Пояснювальною запискою до законопроєкту передбачено, що «Застарілість норм КУпАП та неможливість ефективно регулювати суспільні відносини у сучасній демократичній державі призвели до того, що сьогодні адміністративна відповідальність є розбалансованою, частина складів адміністративних правопорушень не відповідають реальній ситуації, а тому фактично є «мертвими» нормами, санкції за окремі правопорушення є неієвними, що формує у правопорушників відчуття безкарності та всездозволеності. Частина справ про адміністративні правопорушення розглядаються адміністративними комісіями та виконками місцевих рад, що є атавізмом радянської спадщини, адміністративний орган, який фактично виступає стороною обвинувачення позбавлений жодних процесуальних прав та не здатний належним чином відстоювати свою позицію під час розгляду справи, змушуючи суд виконувати зазначену функцію. Внаслідок застарілості КУпАП відсутній механізм притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб. Продовжує діяти модель притягнення до відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій, що

сформувалась за часів радянського періоду завдяки відсутності юридичних осіб приватного права» [82].

Останнє особливо гостро привертає, оскільки підтверджує наявну проблематику нормативного наповнення діючого КУпАП неузгодженими та не систематизованими нормами.

Пояснювальна записка також містить достатньо важливе зауваження, що проєкт Кодексу про адміністративні проступки відмовився від визнання суб'єктами адміністративних проступків посадових осіб, які діють від імені юридичної особи. У цих випадках суспільно шкідливими є наслідки невиконання певних правил (наприклад, охорони природи, благоустрою тощо) саме юридичною особою. А в межах юридичної особи має вирішуватися внутрішнє питання (поза інститутом адміністративної відповідальності) про характер і межі відповідальності її посадової особи [82].

Дане зауваження та пропозиції, на наш погляд, потребуватимуть наступного досить суттєвого реформування законодавства, оскільки розмежування суб'єктного складу правопорушень є дискусійним та проблемним питанням і потребує додаткових наукових пошуків. Особливо гостро дана проблема може постати при визначенні змісту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів, де не завжди зрозумілим є питання, орган влади чи відповідна посадова чи службова особа винні у настанні шкідливих небезпечних наслідків. Проте, важливим та необхідним з огляду на перспективу реформування адміністративної відповідальності видається відмежування її від кримінальної та дисциплінарної в межах нового запропонованого проєкту кодексу.

Проводячи аналіз означеного вище Кодексу адміністративних проступків варто звернути увагу, зокрема, на таке:

- положенням статті 1 законопроекту передбачено, що Законодавство України про адміністративні проступки складається з Кодексу України про адміністративні проступки [94], а з урахуванням неузгодженості

та несистематизованості всього масиву законодавства, а особливо того, що регулює адміністративну відповідальність, особливо суперечливим видається дане положення, оскільки потребувати внесення змін до значної кількості нормативно-правових актів;

- положення статті 2 законопроекту передбачає, що «Цей Кодекс спрямований на правове забезпечення охорони прав, свобод та інтересів осіб, публічних інтересів від протиправних посягань» [94], визначаючи публічні інтереси як об'єкт специфічних правовідносин, які підлягатимуть охороні та захисту нормати адміністративно-деліктного законодавства. В даному контексті важливим є правильне та однозначне розуміння публічних інтересів, наукові позиції щодо сутності яких досить різняться. Наприклад, Дзісяк О. П. та Шершеньков Д. М. визначають публічний інтерес як сукупність потреб, визнаних державою, реалізація яких забезпечується через публічне управління і сприяє захисту прав і свобод людини [31, с. 50], Мельниченко Б. Б. вважає, що публічний інтерес є ні чим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів [60, с. 400]. Нормативне визначення публічного інтересу знайшло в межах положення статті 1 Закону України «Про адміністративну процедуру», якою передбачено, що публічний інтерес - інтерес держави, суспільства, територіальної громади, а також важливі для великої кількості осіб інтереси та потреби [83]. На наш погляд, видається суперечливим підхід законодавця визначати сферу дії закону чітко визначеними сферами суспільних відносин, як це передбачено в межах положень діючої редакції КУпАП;

- законопроект по-іншому передбачає основи адміністративної відповідальності посадових осіб, розглядаючи останніх у прив'язці до юридичних осіб. Так, передбачено положенням статті 18 «Вина юридичних осіб», що «Адміністративний проступок визнається вчиненим юридичною особою винувато, якщо її посадова особа, фізична особа, яка перебуває з нею в трудових відносинах, а також інша фізична особа, яка хоч і не перебуває у трудових відносинах, але виконує певні дії від імені та в інтересах юридичної

особи за договором, довіреністю, усвідомлювала або повинна була усвідомлювати протиправність свого діяння (дії або бездіяльності)» [94], таким чином змінено нормативний підхід до відповідальності посадових осіб в індивідуалізаційному контексті, оскільки дії посадової особи вважатимуться діями юридичної особи, з якими у такої фізичної особи є певний правовий зв'язок.

В даному випадку варто погодитись із позицією В. Ю. Чернишової, яка вважає, що «Чинний КУпАП містить достатньо складів адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких можуть бути колективні суб'єкти, проте норми загальної частини КУпАП не передбачають можливості застосування до них адміністративно-деліктних заходів. Застосування аналогії права та аналогії закону не є вирішенням складної поточної ситуації; тим більше, що вітчизняний законодавець містить всі можливості для реалізації інструментів адміністративної відповідальності досліджуваних суб'єктів. Необхідним вбачаємо також зміну формулювання статті КУпАП, яка містить визначення суб'єкта адміністративної відповідальності з чітким включенням до таких суб'єктів юридичних осіб, а також визначення в межах норм адміністративного законодавства чіткого визначення публічних суб'єктів як потенційних колективних утворень для вдосконалення нормативно-правового регулювання інституту адміністративної відповідальності» [126, с. 128], що на наш погляд, видається обґрунтованою позицією;

- правопорушення, передбачені положеннями статей глави 13–А діючого КУпАП запропоновано віднести до положень Глави 6 «Адміністративні проступки у сфері функціонування публічної служби», що є більш логічним та охоплює ширше коло суспільних відносин, маючи зрозумілий родовий об'єкт таких правопорушень. Так, до глави 6 Кодексу адміністративних проступків запропоновано віднести наступні статті: Стаття 405. Порушення порядку виконання рішень, приписів, розпоряджень або вимог адміністративних органів; Стаття 406. Порушення порядку подання

інформації, відомостей, звітів до адміністративних органів; Стаття 407. Порухення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; Стаття 408. Перешкоджання у виконанні повноважень адміністративними органами; Стаття 409. Порухення у відносинах з адміністративним органом у сфері державного експортного контролю; Стаття 410. Порухення у відносинах з Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку; Стаття 411. Порухення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; Стаття 412. Порухення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; Стаття 413. Порухення вимог фінансового контролю; Стаття 414. Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; Стаття 415. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; Стаття 416. Порухення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порухення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порухення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму; Стаття 417. Невжиття заходів щодо протидії корупції; Стаття 418. Порухення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням; Стаття 419. Незаконне здійснення лобіювання; Стаття 420. Порухення законодавства у сфері лобіювання; Стаття 421. Порухення права на інформацію та права на звернення; Стаття 422. Порухення порядку створення та ведення публічного електронного реєстру (реєстру, кадастру, реєстру тощо); Стаття 423. Створення перешкод у роботі або функціонуванні публічних електронних реєстрів (реєстрів, кадастрів, реєстрів тощо) [94].

Відтак, усі зазначені правопорушення вміщені в межі області суспільних відносин, які виникають у сфері функціонування публічної

служби, що спрощує роботу з нормативним матеріалом та робить зрозумілим його структурно-системне розміщення в межах діючого законодавства.

Проте, варто звернути увагу на те, що адміністративними стягненнями для передбачених адміністративних проступків пропонується переважно штраф, що на наш погляд, не є належним заходом реагування держави на протиправні діяння.

Даний проєкт Кодексу про адміністративні проступки на сьогодні знаходить на етапі ознайомлення комітетом, тому, питання прийняття нового кодифікованого акту залишається відкритим.

Зауважимо, що слід навести доводи Панасюк О. В., яка у процесі дослідження теоретичних питань розвитку та реформування адміністративно-деліктного права України зазначає, що новий Кодекс про адміністративні проступки повинен містити механізм, метою якого буде повна кодифікація та забезпечення концентрації всіх без винятку норм, які регулюють адміністративну відповідальність, саме у зазначеному Кодексі, що сприятиме послідовній кодифікації законодавства про адміністративні правопорушення. Авторкою запропоновано закріпити в чинному КУпАП склади проступків, що вчинюються посадовими особами публічної адміністрації під час виконання ними владних повноважень, зважаючи на властивий таким деліктам адміністративний характер, а саме: порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень, дискримінація підприємців органами влади, порушення порядку видання дозвільного документа тощо, а також наголошено на важливості очищення чинного законодавства про адміністративні проступки від застарілих складів; обґрунтовано необхідність переведення низки адміністративних проступків, що мають достатню для їх криміналізації суспільну небезпеку, до категорії кримінальних проступків [73, с. 28].

Дійсно, враховуючи запровадження адміністративного судочинства питання розмежування правових спорів вийшло на новий рівень. При чому, наявний масив наукових досліджень передбачає, що спори повинні бути

розмежовані за їх предметом, хоча особливий суб'єктний склад також справляє додатковий вплив на формування системи вирішення справ.

В даному випадку цікавою є також наукова позиція, відповідно до якої адміністративно-деліктні відносини розглядаються через призму адміністративно-деліктного законодавства. Так, Павловська Н. В. зазначає, що «для упорядкування системи адміністративно-деліктного законодавства потрібно встановлення: 1) загальних положень і принципів законодавства про адміністративні правопорушення; 2) переліку видів адміністративних покарань та правил їх застосування; 3) адміністративної відповідальності з питань, які мають суттєве значення при вирішенні адміністративних спорів; 4) порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі встановлення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; 5) порядку виконання постанов про призначення адміністративних покарань, що знайшло відповідне відображення і закріплення в КУпАП, проте адміністративно-деліктні відносини постійно змінюються і розвиваються, ряд регулюючих їх норм застаріває, не виконує основних функцій адміністративно-деліктного законодавства в сфері покарання, перевиховання, попередження і вимагає внесення відповідних змін і доповнень, що викликає неодноразові спроби законодавців прийняти новий Кодекс в сфері врегулювання адміністративно-деліктних відносин або кардинально змінити діючий» [72, с. 235].

По суті запропонований підхід загально визначає необхідні вектори змін діючого адміністративно-деліктного законодавства та демонструє його залежність від діючого масиву правових норм. Зазначений підхід видається важливим з огляду на врахування передбачених законодавством основ, оскільки їх повне заперечення та формування системи адміністративно-деліктного права наново лише спричинить додаткове навантаження на публічних суб'єктів та громадян.

З урахуванням останнього слід окремо звернути увагу на ті інструменти впливу, які діють на сьогодні у правовому полі України. В

межах застосування заходів адміністративної відповідальності окремої уваги потребує застосування до публічних суб'єктів заходів матеріальної відповідальності, основи якої визначені положенням Закону України «Про державну службу». Так, положенням статей глави 3 зазначеного закону «Матеріальна відповідальність державних службовців» передбачено порядок на умови застосування до державних службовців заходів матеріальної відповідальності. Зокрема, положенням статті 80 передбачено, що «1. Матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним та юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави» [86].

Таким чином, держава передбачає, що матеріальна відповідальність може виступати додатковим заходом впливу за вчинене протиправне діяння, а також виступає у ролі додаткового превентивного заходу вчинення державним службовцем правопорушення, за яке може бути передбачена адміністративна, дисциплінарна або ж навіть кримінальна відповідальність. До того ж, зв'язок матеріальної відповідальності з адміністративною відповідальністю не варто заперечувати, проте, штраф як адміністративне стягнення не варто ототожнювати з самою матеріальною відповідальністю.

Положення частини 2 та 3 статті 80 Закону України «Про державну службу» передбачає наступне: «2. Держава в особі суб'єкта призначення має право зворотної вимоги (регресу) у розмірі та порядку, визначених законом, до: 1) державного службовця, який заподіяв шкоду; 2) посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижчеоплачуваної роботи. 3. У разі застосування зворотної вимоги (регресу) державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю» [86; 124].

В даному випадку варто погодитись із позицією Чернишової В. Ю., яка зазначає, що «Аналізуючи положення даної статті 80 вищезазначеного закону, зрозуміло, що, по-перше, шкода відшкодовується за рахунок держави, а по-друге, у разі реалізації права регресної вимоги державний службовець нестиме матеріальну відповідальність лише за шкоду, яка заподіяна умисно, що значно обмежує обсяг можливих, потенційних правопорушень і є, на наш погляд, суттєвим недоліком законодавства, оскільки в свою чергу провокує неоднозначне його застосування, дискрецію у порядку прийняття рішення про форму вини та, відповідно, невідшкодування державі шкоди у майбутньому» [124, с. 41].

Слід додати, що нормативну колізію формує також позиція законодавця стосовно можливості держави в особі суб'єкта призначення пред'явити право зворотньої вимоги до державного службовця чи посадової особи (осіб). Передбачення такої можливості дозволяє не скористатись наданим правом, оскільки жодного імперативу у процедурному застосуванні положення статті 80 немає. Зазначене, вважаємо, негативно впливає не лише на виконання державними службовцями покладених на них обов'язків та здійснення ними повноважень, а й на дотримання загальних засад юридичної відповідальності та втрат державного бюджету.

Видається обґрунтованою позиція, що матеріальна відповідальність публічних службовців має спільні ознаки з цивільно-правовою відповідальністю, проте чинне нормативно-правове регулювання не взаємозамінює ці види, а дозволяє існувати їм паралельно, що інколи провокує ситуації складності у визначенні конкретного виду відповідальності, які полягають у визначенні складу правопорушення, а особливо – суб'єктивної сторони. Основною проблемою практичного характеру, яка залишається в правовій площині регулювання порядку притягнення публічних службовців до матеріальної відповідальності, є необґрунтована диспозитивність та недостатня урегульованість на рівні положень Закону України «Про державну службу», що дозволяє на власний

розсуд приймати рішення про доцільність притягнення конкретного публічного службовця до матеріальної відповідальності [124, с. 42–43].

В результаті аналізу викладеного постає питання доцільності об'єднання матеріальної та адміністративної відповідальностей в межах санкцій статей діючого КУпАП для оптимізації навантаження на систему публічної служби та формування нового інституту публічної відповідальності, яка відповідатиме за своєю суттю вимогам, встановлених європейськими стандартами. Наведене відповідатиме меті та призначенню публічної відповідальності як специфічного виду юридичного примусу, що застосовується до публічних службовців, з урахуванням нормативного регулювання на національному рівні.

Проблематика визначеної в діючому законодавстві матеріальної відповідальності стосується також обмеженості кола суб'єктів, до якої таку відповідальність може бути застосовано.

Варто зазначити, що матеріальна відповідальність має суто індивідуальний характер і застосовується до конкретних державних службовців, проте процедура її реалізації спричиняє суперечності.

Як вже зазначалось, диспозитивність та вибірковість застосування матеріальної відповідальності не відповідає загальній меті притягнення публічних суб'єктів до юридичної відповідальності, оскільки держава у випадку непритягнення ігнорує порушення у діяльності винних осіб та провокує подальше їх вчинення.

Також слід звернути увагу на положення Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», положенням статті 23, назва якої «Відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування» передбачає, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної відповідальності згідно із законом [86].

Положенням статті 24 «Відповідальність посадової особи місцевого самоврядування» запропоновано персоналізацію матеріальної відповідальності та визначено, що «Матеріальна шкода, завдана територіальній громаді незаконними рішеннями сільських, селищних, міських голів, голів районних у місті, районних та обласних рад, їх заступників, керівників управлінь, відділів, інших структурних підрозділів виконавчих органів місцевого самоврядування, діями чи бездіяльністю посадових осіб місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується за рахунок місцевого бюджету в порядку, встановленому законом. Сільські, селищні, міські, районні у місті, районні та обласні ради, сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті, районної та обласної ради мають право зворотної вимоги (регресу) до посадової особи місцевого самоврядування, яка заподіяла шкоду територіальній громаді, у розмірах і порядку, визначених законами України та статутами територіальних громад, прийнятими відповідно до законів України» [86]. Проте, даними нормами не визначено порядок відшкодування шкоди, завданої приватним суб'єктам, що не відповідає підходу, визначеної положеннями Закону України «Про державну службу» та не дозволяє приватним фізичним та юридичним особам отримати відшкодування шкоди, завданої рішеннями, діями та бездіяльністю посадовими особами місцевого самоврядування.

Досить спірним є також нормативне визначення обов'язку відшкодування шкоди, як передбачено положенням статті 81 Закону України «Про державну службу». Так, передбачено, що державний службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків [86].

В даному аспекті проблематика проявляється у визначенні неналежного виконання державним службовцем посадових обов'язків, оскільки таке невиконання може мати наслідком застосування заходів також кримінальної та дисциплінарної відповідальності, а не лише матеріальної.

Тобто знову ж таки матеріальна відповідальність розглядається як додатковий захід державного впливу. Відкритим також залишається питання, чому лише державі такий державний службовець зобов'язаний відшкодувати шкоду, а також виникнення у нього такого обов'язку при нормативному передбаченні права притягнення його до матеріальної відповідальності. Відповідно, зазначена колізія не сприяє формуванню дієвого та адекватного інституту відповідальності.

Положенням статті 4 статті 81 Закону України «Про державну службу» передбачено, що «Під час визначення розміру відшкодування враховуються майнове становище державного службовця, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди, досвід державної служби, надані державному службовцю накази (розпорядження), а також інші обставини, у зв'язку з якими повне відшкодування державним службовцем шкоди буде необґрунтованим» [86], що відображає досить лоаяльний підхід держави до застосування до державного службовця заходів відповідальності.

Положенням статті 82 вищезазначеного закону передбачено порядок відшкодування шкоди, завданої державним службовцем. Провокує дискусійність положення частини 2 даної статті, якою передбачено, що пропозиція про добровільне відшкодування шкоди може бути внесена державним службовцем протягом трьох місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався чи мав дізнатися про обставини, що є підставою для пред'явлення вимоги, але не пізніше ніж через три роки з дня заподіяння шкоди [86], оскільки не передбачено, яким чином реалізувати відшкодування після спливу трирічного строку.

Додаткову увагу, вважаємо, слід звернути на визначення адміністративного проступку у новій запропонованій редакції Кодексу України про адміністративні проступки у статті 14. Нормативне закріплення даного поняття є ключовим для формування всього масиву адміністративно-

деліктних норм, оскільки визначає концептуальне значення адміністративно-деліктного права.

Так, відповідно до положення даної статті «Адміністративним проступком (правопорушенням) є вчинене фізичною або юридичною особою діяння (дія чи бездіяльність), за яке цим Кодексом передбачена відповідальність. Відповідальність за адміністративні проступки, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці діяння за своїм характером не мають наслідком відповідно до закону кримінальної відповідальності» [94].

Викликає певні зауваження штучна прив'язка адміністративної відповідальності до кримінальної і залишення поза увагою, наприклад, дисциплінарної та цивільно-правової.

У розрізі проблематики вдосконалення адміністративної відповідальності публічних суб'єктів також слід зупинитись на концептуальних основах реформування адміністративного права. В даному випадку вважаємо за доцільне навести наукову позицію Соломахи А. Г., який у своїй роботі «Наука адміністративного права: проблеми, виклики та пошуки» звертає увагу на наступне: «Для ефективного оновлення адміністративно-правового регулювання в Україні слід реалізувати тривимірну модель соціальних координат, що включає в себе три ключових елементи: «індивід», «громада» та «влада». Ця концепція підкреслює актуальність інтеграції особистих цінностей у більш широкий соціальний і політичний контекст, що стане основою для розвитку людиноцентристського підходу в управлінських практиках. Щоб концепція людиноцентризму була реалізована в Україні, важливо мати дві основні складові: дієві інститути громадянського суспільства та стійкі основи правового порядку. Тільки за умови створення реальних передумов для їх функціонування можна перейти від декларативних висловлювань до практичних результатів у впровадженні людських цінностей у державні механізми» [106, с. 312].

Така позиція чітко відзеркалює реальність формування сучасних підходів у визначенні пріоритетів реформування інструментів

адміністративно-регулівного впливу, до яких слід відносити також адміністративну відповідальність. На наше переконання, специфіка адміністративної відповідальності публічних суб'єктів у сучасній правовій площині та політичній ситуації в Україні полягає у дуалістичному характері відносин, що формуються з моменту вчинення публічним суб'єктом адміністративного правопорушення до моменту застосування до нього адміністративної санкції. Проблематика застосування інструментів та механізмів адміністративної відповідальності полягає також у тому, що її нормативне закріплення як публічного виду відповідальності залежить від волі держави, а точніше – від волі уповноважених державою суб'єктів, які можуть зловживати наданими їм повноваженнями та лобіювати власні інтереси, які не відповідають реальним потребам громадянського суспільства та держави загалом, а відтак – не реалізують завдання людиноцентристської концепції. Лояльність адміністративних стягнень, їх занижений розмір та відсутність механізму подальшого впливу вчинення адміністративних правопорушень на діяльність у сфері публічної служби негативно впливає на рівень довіри суспільства до представників влади, а також не реалізує виховну функцію адміністративної відповідальності.

Слід також погодитись з позицією, відповідно до якої необхідність адаптації теоретичних основ адміністративного права до нових соціально-економічних і політичних реалій спонукає правників та дослідників шукати комплексні рішення для підвищення ефективності управлінських механізмів, що вимагає розробки інноваційних методів і інструментів аналізу, які дозволять більш точно оцінювати взаємодію між суб'єктами публічної влади та суспільством. Крім того, досить доречним та актуальним є визначений в межах науки адміністративного права перелік чинників, які обумовлюють запровадження людиноцентристської концепції в адміністративно-правовий простір, а саме: 1) потреба у пошуку нових, дієвих форматів публічного управління; 2) еволюція інститутів громадянського суспільства, що, в свою чергу, сприяє виникненню нових правових інститутів у складі

адміністративного права; 3) інтеграція українського адміністративного права в європейський правовий простір; 4) кризові ситуації (наприклад, війна), які потребують адаптації адміністративного права до цих викликів [106, с. 313–314].

Зазначені чинники можуть бути застосованими і для розвитку адміністративно-деліктного законодавства, а особливо – реалізації механізмів адміністративної відповідальності публічних суб'єктів, оскільки події останніх трьох років з моменту повномасштабного вторгнення російської федерації на територію України підтвердили, що не всі запобігаючі чинники сприяють формуванню дієвих механізмів відповідальності у сфері публічної влади.

Таким чином, в результаті аналізу трансформаційних передумов реалізації адміністративної відповідальності публічних суб'єктів варто визнати беззаперечний вплив євроінтераційних та глобалізаційних процесів, які виступають додатковим чинником перегляду масиву діючого законодавства про адміністративну відповідальність, яке на сьогодні в обов'язковому порядку повинно враховувати концепцію людиноцентризму.

Основними проблемами адміністративної відповідальності публічних суб'єктів на сьогодні є:

- невідповідність нормативного регулювання сучасному стану суспільних відносин, що проявляється у діючому застарілому КУпАП;
- відсутність концептуальної єдності підходів у формуванні загальної публічної відповідальності суб'єктів владних повноважень та інших публічних суб'єктів, що в свою чергу виражається в існуванні різних видів відповідальності, реалізація яких не завжди є можливою, а відтак відбувається втрата сенсу таких видів відповідальності;
- відсутність нормативно передбаченого механізму вчасного реагування держави на порушення публічними суб'єктами порядку виконання ними своїх повноважень;

- нормативна неузгодженість та алогічність викладу нормативного матеріалу про формуванні відповідного правового інституту.

Основними шляхами до подолання зазначених проблем, вважаємо, варто визначити: прийняття нового кодифікованого акту про адміністративні правопорушення (проступки) з передбаченням у ньому оновленого визначення посадових осіб та формування переліку правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами; збільшення розміру адміністративних санкцій за правопорушення, пов'язані із корупцією; посилення адміністративної відповідальності шляхом передбачення позбавлення права обіймати посади публічної служби довічно за вчинення двох адміністративних правопорушень у сфері публічної служби протягом 5-ти років; об'єднання адміністративної та матеріальної відповідальності із передбаченням імперативності відшкодування шкоди публічними суб'єктами та з урахуванням персоналізації відповідальності.

Висновки до розділу 3

Аналіз нормативних та теоретичних джерел, а також фактичного стану рівня забезпеченості та відповідності правовідносин, які виникають на підставі притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, рівню розвитку сучасної правової системи нашої держави дозволяє сформулювати наступні висновки:

1. В результаті дослідження міжнародного регулювання притягнення публічних суб'єктів до відповідальності вдалося з'ясувати, що роль міжнародного регулювання притягнення публічних суб'єктів до юридичної відповідальності полягає у загальному формуванні стандартів та основ протидії протиправних діянь у сфері здійснення публічної влади без розподілу їх на галузеві правопорушення, що в свою чергу формує комплекс міжнародного регулювання притягнення публічних суб'єктів до юридичної відповідальності.

Аналіз нормативних джерел дозволяє зробити висновок про їх конвенційну природу, але разом з тим – потребу у подальшій деталізації в межах норм національних правових актів тих країн, які є членами відповідних угод чи договорів. Разом з тим, конвенційна природа міжнародних основ свідчить про їх узагальнений характер та широку сферу дії, що впливає на їх часом неоднозначне тлумачення і потребу у визначенні національних механізмів реагування на протиправність діянь досліджуваних суб'єктів. Останнє є актуальним викликом для міжнародно-правового регулювання відповідальності публічних суб'єктів.

Аналіз проблематики адміністративної відповідальності публічних суб'єктів дозволяє зазначити, що її нормативне регулювання залежить від наступних факторів: приналежність правової системи конкретної держави до виду правової сім'ї; внутрішньодержавної готовності визначення чітких складів правопорушень; наявності вже діючих механізмів притягнення публічних суб'єктів до кримінальної та дисциплінарної відповідальностей.

Не зважаючи на те, що питання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів є досить широким у своєму предметному розумінні, варто визначити, що значний масив протиправних діянь публічних службовців лежить в основі потреби регулювання і протидії корупційним проявам у державі та суспільстві, що в свою чергу формує масив кримінального законодавства, яке є застосовуваним до таких суб'єктів за корупційні правопорушення та недостатню визначеність адміністративної відповідальності. Наведене дозволяє зробити висновок, що інститут адміністративної відповідальності публічних суб'єктів знаходиться на етапі активного розвитку у межах регіонального та світового нормативного забезпечення.

2. При формуванні перспективних пропозицій реформування передумов та порядку притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності варто відзначити беззаперечний вплив євроінтеграційних та глобалізаційних процесів як додаткові чинники трансформації чинного

законодавства та приведення у відповідність до вимог Європейського Союзу законодавства про адміністративну відповідальність. Однією з ключових правових детермінант, яка обов'язково повинна бути врахованою на сьогодні у процесі формування оновленого інституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів є дотримання концепції людиноцентризму, яка формує основу Адміністративної реформи 1998 року. В результаті проведеного дослідження вдалося з'ясувати, що основними проблемами адміністративної відповідальності публічних суб'єктів на сьогодні є:

- невідповідність нормативного регулювання сучасному стану суспільних відносин, що проявляється у діючому застарілому КУпАП;
- відсутність концептуальної єдності підходів у формуванні загальної публічної відповідальності суб'єктів владних повноважень та інших публічних суб'єктів, що в свою чергу виражається в існуванні різних видів відповідальності, реалізація яких не завжди є можливою, а відтак відбувається втрата сенсу таких видів відповідальності;
- відсутність нормативно передбаченого механізму вчасного реагування держави на порушення публічними суб'єктами порядку виконання ними своїх повноважень;
- нормативна неузгодженість та алогічність викладу нормативного матеріалу про формуванні відповідного правового інституту.

Для формування оновленого підходу до визначення ролі і призначення адміністративної відповідальності публічних суб'єктів основними шляхами впровадження перспективних змін для удосконалення діючого правового інституту є прийняття нового кодифікованого акту про адміністративні правопорушення (проступки) з передбаченням у ньому оновленого визначення посадових осіб та формування переліку правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами; збільшення розміру адміністративних санкцій за правопорушення, пов'язані із корупцією; посилення адміністративної відповідальності шляхом передбачення

позбавлення права обіймати посади публічної служби довічно за вчинення двох адміністративних правопорушень у сфері публічної служби протягом 5-ти років; об'єднання адміністративної та матеріальної відповідальності із передбаченням імперативності відшкодування шкоди публічними суб'єктами та з урахуванням персоналізації відповідальності.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні проведено теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення комплексу наукових проблемних завдань, пов'язаних із визначенням можливості притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності. На підставі аналізу наявних нормативних і наукових теоретичних джерел запропоновано нові наукові підходи та теоретико-правові основи визначення місця та значення адміністративної відповідальності публічних суб'єктів, досліджено історичні передумови та етапи становлення адміністративної відповідальності в правовій системі України та її місце у системі юридичної відповідальності, досліджено коло суб'єктів, які притягуються до адміністративної відповідальності та належать до категорії публічних, критично проаналізовано склад адміністративних правопорушень, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, досліджено значення та роль корупційного складника у досліджуваному колі питань, а також сформовано науково обґрунтовані пропозиції з удосконалення притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності з урахуванням сучасних наявних перешкод впровадження необхідних змін. Основні висновки дисертаційного дослідження виявляються у такому:

1. У результаті дослідження теоретико-правових основ реалізації адміністративної відповідальності у системи юридичної відповідальності сформульовано такі висновки: історичні передумови формування досліджуваного явища залежали від політичного, соціального та економічного векторів розвитку Української держави у різних історичних проміжках її становлення. Запропоновано історичними етапами формування системи законодавства про адміністративну відповідальність вважати такі: I етап (1927– 1960-ті роки), що характеризується започаткуванням формування основ розуміння сутності адміністративної відповідальності та формування початкового підходу до визначення обсягу суспільних відносин, які регулюються такими правовими нормами, визначенням перших суб'єктів

вчинення адміністративних правопорушень, формування системи штрафів тощо. Цей етап характеризується прийняттям Адміністративного кодексу 1927 року, який слід вважати першим кодифікованим актом у сфері регулювання адміністративної відповідальності, який своєю чергою визначив модель регулювання адміністративно-деліктних відносин, а також основи формування наступних етапів розвитку системи такого галузевого законодавства, тим самим спровокувавши повторення ідентичних проблем та помилок; II етап (1960–1984 роки), що характеризується спробами переосмислення підходу до формування системи правових норм, які регулюють порядок притягнення до адміністративної відповідальності, а також формуванням цілісної для зазначеного періоду системи суб'єктів, які уповноважені накладати адміністративні стягнення. З'ясовано, що зазначений етап також характеризується концептуальним переглядом масиву процедурних правових норм, внаслідок чого сформувалось подальше визначення суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин. Встановлено, що завершенням цього етапу слід вважати прийняття Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року; III етап (1984 – сьогодні), що є найтривалішим і найбільш важливим у процесі формування інституту адміністративної відповідальності сучасного періоду становлення України. Визначено, що основними ключовими моментами цього етапу слід вважати прийняття Концепції адміністративної реформи 1998 року, підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, 2014 року та формування масиву антикорупційного законодавства, що повинне відповідати міжнародним та європейським вимогам.

Обґрунтовано, що III етап найбільше характеризується хаотичним наповненням правовими нормами КУпАП, розширенням кола суб'єктів притягнення до адміністративної відповідальності та перерозподілом повноважень між уже існуючими суб'єктами, частковим оновленням чинного

законодавства шляхом вилучення правових норм з одночасним ігноруванням концептуальної мети цього Кодексу, а також спробами прийняти нову редакцію кодифікованого акта.

2. У процесі дослідження теоретичних та наукових концепцій розуміння змісту та сутності поняття адміністративної відповідальності для його подальшої нормативної диференціації встановлено необхідність врахування таких складників та умов: по-перше, обов'язковість наявності чітко визначених нормативних підстав притягнення до адміністративної відповідальності – передбачення складів адміністративних правопорушень, включаючи можливість їх однозначного тлумачення та упорядкування в межах КУпАП; потребу у науковому перегляді сутнісного призначення досліджуваного правового інституту, що дозволить не лише реалізовувати каральну функцію шляхом накладення адміністративних стягнень, а й виконувати виховну/правовідновлювальну функцію в межах реалізації адміністративної відповідальності; по-третє, обов'язковість урахування реального результату правозастосування шляхом нормативного та наукового аналізу впливу кожного визначеного КУпАП адміністративного стягнення на стан суспільних відносин, підвищення рівня правосвідомості громадянського суспільства та зменшення кількості вчинених правопорушень у майбутньому.

3. Встановлено та обґрунтовано, що адміністративна відповідальність посідає особливе місце у системі юридичної відповідальності, є видом публічної відповідальності, що пояснюється власною визначеною нормативною підставою застосування (вчинення адміністративного правопорушення) цього правового та законодавчого інституту, особливим нормативним регулюванням Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими нормативно-правовими актами (що є специфічною ознакою адміністративної відповідальності), а також формуванням відповідних правовідносин між суб'єктами, які не є рівними за своїм правовим статусом. З'ясовано, що адміністративна відповідальність публічних суб'єктів як особливих суб'єктів адміністративної

відповідальності формує відповідний субінститут адміністративного права, який потребує подальшого дослідження з причин недосконалого розміщення нормативного матеріалу в межах нормативно-правового регулювання та неоднозначного визначення складів правопорушень, суб'єктами яких можуть бути публічні суб'єкти.

4. З'ясовано, що одним із негативних факторів, які впливають на формування правозастосовної практики притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності, є відсутність у межах чинного нормативно-правового регулювання єдиного підходу до визначення посадової особи як єдиного можливого критерію ідентифікації публічного суб'єкта серед усього кола суб'єктів адміністративної відповідальності, що своєю чергою спричиняє наявність невизначеності у формуванні підходів до розуміння складів адміністративних правопорушень. Встановлено, що така недосконалість пов'язана із тим, що термін «посадова особа» використовується і для характеристики суб'єктів приватно-правових відносин, що вносить додаткові нормативні та наукові суперечності. Своєю чергою законодавством, що регулює порядок притягнення суб'єктів до кримінальної відповідальності, передбачено категорію «службова особа», що додатково свідчить про дискусійність та суперечливість нормативного змісту. Обґрунтовано, що перенасиченість чинного законодавства термінологією, близькою за значенням («суб'єкти влади», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний орган», «державний орган», «службова особа», «посадова особа»), але не тотожною, не сприяє чіткому формуванню складів можливих адміністративних правопорушень та визначення масиву нормативного регулювання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів.

5. Розкрито зміст критерію публічності діяльності та наявності владних повноважень конкретного суб'єкта (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових осіб) та доведено потребу визнання факту нерозривного зв'язку між такими правовими категоріями, що сприяє

формуванню окремої системи адміністративно-деліктних норм, які регулюють притягнення наділених легальною владою суб'єктів до адміністративної відповідальності, що своєю чергою сприятиме реалізації конституційних положень про відповідальність представників державної влади перед народом, концепції людиноцентризму та соціально орієнтованої держави, в умовах існування якої права, свободи та законні інтереси приватних осіб є захищеними.

6. З'ясовано, що основною метою адміністративної відповідальності за правопорушення, суб'єктами вчинення яких є публічні суб'єкти, є встановлення охорони та захисту суспільних відносин від діянь осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які не містять безпосередніх ознак корупції, але пов'язані із нею. Встановлено, що науковою проблемою, яка потребує вирішення, є відсутність критеріїв діянь, які містять ознаки корупції. Встановлено, що притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією, реалізує превентивну мету адміністративної відповідальності та перешкоджає вчиненню корупційних правопорушень, які є суспільно небезпечними та шкідливими і за які чинним нормативно-правовим регулюванням передбачена кримінальна відповідальність. Нормативний аналіз складів правопорушень додатково дозволяє виділити такі проблемні науково-прикладні питання, як схожість складів зазначених правопорушень та незначний розмір адміністративних санкцій (переважно у вигляді штрафів), що не є, на наш погляд, дієвим для попередження вчинення подібних правопорушень у майбутньому для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

7. У процесі дослідження складів адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, з'ясовано, що об'єктивна сторона адміністративних правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами, може бути як у формі дії, так і бездіяльності. Визначено проблему, яка полягає у відсутності встановлених чітких умов бездіяльності у межах складів

правопорушень (порушення строків, обсяг ненадання інформації, умови неповідомлення тощо), що спричиняє неоднозначність кваліфікації протиправних діянь. З'ясовано, що проблематика визначення суб'єктивної сторони полягає у відсутності визначеності форми вини та наявності змістової колізії, яка полягає, з одного боку, у допустимості вчинення правопорушень умисно та з необережності, а з іншого боку, враховуючи завідомо існуючу обізнаність публічних суб'єктів під час вступу на посаду про необхідність дотримання охоронюваних адміністративно-деліктним законодавством вимог, факт вчинення ними правопорушень з необережності виключається.

8. Обґрунтовано, що проблематика притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності полягає у наявності таких недоліків, як: неповнота формулювання нормативних положень КУпАП, що спричиняє ускладнення збирання доказової бази та формування адміністративної справи і в результаті – неоднакове вирішення судами аналогічних справ про адміністративні правопорушення та неоднакове застосування адміністративних санкцій; нелогічне розміщення складів адміністративних правопорушень у межах КУпАП, більшість з яких розміщено в межах глави 13-А, визначивши їх як такі, що пов'язані із корупцією, тобто визначивши родовий об'єкт аналізованих правопорушень, проте, не визначивши спільний родовий об'єкт для всіх правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами; бланкетний характер закріплених у межах положень КУпАП правопорушень, аналіз та тлумачення яких потребують звернення до положень інших нормативно-правових актів; невідповідний розмір адміністративних санкцій, які не сприяють реалізації охоронної та превентивної функцій адміністративно-деліктного законодавства; нормативне регулювання кримінальним та адміністративним законодавством окремих видів правовідносин, що негативно впливає на визначення предмета правового регулювання адміністративно-деліктного права.

9. Під час дослідження міжнародних стандартів та вимог, які формують вектори регулювання притягнення публічних суб'єктів до відповідальності, розкрито роль міжнародного регулювання притягнення публічних суб'єктів до юридичної відповідальності, яка полягає у загальному формуванні стандартів та основ протидії вчиненню протиправних діянь у сфері здійснення публічної влади без розподілу їх на галузеві правопорушення. Під час аналізу нормативних джерел обґрунтовано їх конвенційну природу та визначено потребу у подальшій деталізації цих положень у межах норм національних правових актів тих країн, які є членами відповідних угод чи договорів. З'ясовано, що конвенційна природа міжнародних основ свідчить про їх узагальнений характер та широку сферу дії, що впливає на їх часом неоднозначне тлумачення і потребу у визначенні національних механізмів реагування на протиправність діянь досліджуваних суб'єктів, що є актуальним викликом для міжнародно-правового регулювання відповідальності публічних суб'єктів.

10. Встановлено, що нормативне (міжнародне та європейське) регулювання адміністративної відповідальності публічних суб'єктів залежить від таких факторів: приналежності правової системи конкретної держави до виду правової сім'ї; внутрішньодержавної готовності визначення чітких складів правопорушень; наявності вже діючих механізмів притягнення публічних суб'єктів до кримінальної та дисциплінарної відповідальності. Визначено, що значний масив протиправних діянь публічних службовців лежить в основі потреби регулювання і протидії корупційним проявам у державі та суспільстві, що своєю чергою формує масив кримінального законодавства, яке є застосовуваним до таких суб'єктів за корупційні правопорушення, та недостатню визначеність адміністративної відповідальності. Наведене дозволяє зробити висновок, що інститут адміністративної відповідальності публічних суб'єктів перебуває на етапі активного розвитку у межах регіонального та світового нормативного забезпечення.

11. Під час формування перспективних пропозицій реформування передумов та порядку притягнення публічних суб'єктів до адміністративної відповідальності розкрито беззаперечний вплив євроінтеграційних та глобалізаційних процесів як додаткових чинників трансформації чинного законодавства та приведення у відповідність до вимог Європейського Союзу законодавства про адміністративну відповідальність. З'ясовано, що однією з ключових правових детермінант, яка обов'язково повинна бути врахована на сьогодні у процесі формування оновленого інституту адміністративної відповідальності публічних суб'єктів, є дотримання концепції людиноцентризму, яка становить основу концептуального значення Адміністративної реформи 1998 року. З'ясовано, що основними проблемами адміністративної відповідальності публічних суб'єктів на сьогодні є: невідповідність нормативного регулювання сучасному стану суспільних відносин, що проявляється у чинному застарілому КУпАП; відсутність концептуальної єдності підходів у формуванні загальної публічної відповідальності суб'єктів владних повноважень та інших публічних суб'єктів, що своєю чергою виражається в існуванні різних видів відповідальності, реалізація яких не завжди є можливою, а тому відбувається втрата сенсу таких видів відповідальності; відсутність нормативно передбаченого механізму вчасного реагування держави на порушення публічними суб'єктами порядку виконання ними своїх повноважень; нормативна неузгодженість та алогічність викладу нормативного матеріалу про формування відповідного правового інституту.

12. Запропоновано для формування оновленого підходу до визначення ролі і призначення адміністративної відповідальності публічних суб'єктів основними шляхами впровадження перспективних змін для удосконалення діючого правового інституту вважати прийняття нового кодифікованого акта про адміністративні правопорушення (проступки) з передбаченням у ньому оновленого визначення посадових осіб та формування переліку правопорушень, які можуть вчинятися публічними суб'єктами; збільшення

розміру адміністративних санкцій за правопорушення, пов'язані із корупцією; посилення адміністративної відповідальності шляхом передбачення позбавлення права обіймати посади публічної служби довічно за вчинення двох адміністративних правопорушень у сфері публічної служби протягом 5 років; об'єднання адміністративної та матеріальної відповідальності із передбаченням імперативності відшкодування шкоди публічними суб'єктами та з урахуванням персоналізації відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 100 відповідей на 100 питань з адміністративної відповідальності : навч. посіб. / А. І. Берлач, М. І. Смокович, В. Ю. Чернишова, В. М. Берізо. Херсон : Олді-плюс, 2019. 252 с.
2. Агапова О. В. Функції суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції у сфері позасудової юстиції. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 227–232. DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.31>
3. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посібник. Національна академія внутрішніх справ. Міністерство внутрішніх справ. URL: https://pidru4niki.com/91020/pravo/administrativna_vidpovidalnist_ta_provadzhen_nya_v_spravah_pro_administrativni_pravoporushennya
4. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
6. Адміністративне право України : підручник. За заг.ред. д.ю.н., проф. Коломоєць Т. О. Київ: «Істина», 2008. 457 с. URL: http://elcat.pnpu.edu.ua/docs/Kolomojec_Administratyvne_pravo_Ukrajny_2008.pdf
7. 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.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 548 с.

9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, та ін. Херсон. ОЛДІ-ПЛЮС. 2018. 446 с.

10. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / В. В. Галуцько, В. І. Курило, С. О. Короед, О. Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О. М. Єщук, І. М. Риженко, А. А. Іванищук, Р. Д. Саунін, І. М. Ямкова; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон : Грінь Д. С., 2015. 272 с.

11. Адміністративний кодекс УРСР від 12.10.1927 (втратив чинність). *LigaZakon* : вебсайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/KP270014?an=50>

12. Адміністрування і Ви: посібник. *Council of Europe* : website. URL: <https://rm.coe.int/handbook-administration-and-you/1680a06311>

13. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сіверс, М. Хавронюк, В. Чумак; За заг. ред. М. Хавронюка. Київ : Мишалов Д. В., 2021. 239 с.

14. Банчук О. А. Доповідь «Адміністративно-деліктне законодавство в європейських державах і пропозиції щодо його реформування в Україні». *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 183–185.

15. Бевзенко В. М. Правові та лінгвістичні аспекти співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення». *Університетські наукові записки*. 2005. № 4. С. 199–202.

16. Бевзенко В. Суб'єкт владних повноважень: поняття, ознаки, види. *Верховний Суд* : вебсайт. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/SV_P_18_09_2020_VBevzenko.pdf

17. Білокур Є. І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. 2015. 194 с.

18. Болотіна Н. Б. Трудове право України: підручник. 4-те вид., стер. Київ : Вікар, 2006. 725 с.
19. Висновок ЦППР щодо питань, порушених у конституційному поданні щодо Закону «Про запобігання корупції». *Центр політико-правових реформ* : вебсайт. URL: <https://pravo.org.ua/vysnovok-tsppr-shhodo-pytan-porushenyh-u-konstytutsijnomu-podanni-shhodo-zakonu-pro-zapobigannya-koruptsiyi/>
20. Вільгушинський М. До питання про сутність та зміст категорії «суб'єкт владних повноважень». *Віче*. 2013. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/3717/>
21. ВССУ роз'яснив, що необхідно враховувати судам при притягненні до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. *Судова влада України* : вебсайт. URL: <https://br.mk.court.gov.ua/sud1403/pres-centr/news/350775/>
22. Гаджиєва Ш. Н. Кодифікація вітчизняного адміністративного законодавства: поняття, особливості, основні етапи. *Право і суспільство*. 2014. № 1. С. 113–118.
23. Галкіна О. М. Кодифікація адміністративного права на початку 20-х років ХХ століття. *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених* : тези доп. учасників наук.-практ. конф. з нагоди святкування Дня науки, м. Харків, 14 травня 2021 р. Харків : ХНУВС, 2021. С. 60–64.
24. Гетьман Є. А. Кодифікація адміністративного законодавства України: загальна характеристика, історичні етапи, види. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). С. 91–102.
25. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність: сутність та окремі проблеми трансформації на сучасному етапі. URL: <https://er.nau.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b5a2e8cf-0e56-4fe7-aa81-6a5c429ac4c7/content>

26. Гришина Н. В. Адміністративна і кримінальна відповідальність: порівняльна характеристика. *Časopis z úriđičnih nauk*. 2014. URL: <https://periodicals.karazin.ua/jls/article/view/1663>
27. Грищук А. Б. Загальнотеоретичні аспекти відповідальності державних службовців. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Випуск 71. С. 234–238. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.71.3>
28. Губанов О. О. Юридична відповідальність публічних службовців як інститут службового права України : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. 374 с.
29. Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. *Адміністративне право і процес*. № 3 (9). 2014. С. 156–158.
30. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
31. Дзісяк О. П., Шершеньков Д. М. Розвиток наукової думки щодо поняття «публічний інтерес». *Legal Bulletin*. 2024. № 3 (13). С. 46–51.
32. Довідкова інформація від 07.05.2007 «Службова особа». *LigaZakon* : вебсайт. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/TS000763>
33. Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Випуск 73: частина 2. С. 18–26. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.34>
34. Дубова К. О. Тенденції розвитку законодавства про адміністративну відповідальність (прогностичний підхід) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2022. 22 с.

35. Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування. *Council of Europe* : website. URL: <https://rm.coe.int/a5-congress-code-of-conduct-ukrainian-version/16809d8368>
36. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text
37. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
38. Ільницька Ю. М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень. *Форум права*. 2011. № 2. С. 327–330.
39. Каленіченко Л. І. Поняття, ознаки та види корупції. *Право і безпека*. 2022. № 84 (1). С. 39–46. <https://doi.org/10.32631/pb.2022.1.04>
40. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.
41. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
42. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073–X (редакція від 01.10.1996). *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/ed19961001#Text>
43. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ. Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
44. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук : 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 37 с.

45. Комзюк А. Т. Проблеми правового інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративного законодавства. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ, 1996. С. 308–309.

46. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text

47. Конспект лекцій з дисципліни «Адміністративна відповідальність та провадження у справах про адміністративні правопорушення». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2019. 149 с.

48. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.

49. Конфлікт інтересів та його складові. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : вебсайт. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n2-konflikt-interesiv-ta-yogo-skladovi/>

50. Концепція реформування законодавства про публічні правопорушення в Україні. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/07/20/v-navrotskyj-kontseptsiya-reformuvannya-zakonodavstva-pro-publichni-pravoporushennya.pdf>

51. Концепція реформування законодавства України про адміністративну відповідальність. *Дослідницька служба Верховної Ради України* : вебсайт. URL: <https://research.rada.gov.ua/uploads/documents/32358.pdf>

52. Кравцова З. С. Окремі аспекти конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб державної влади в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2022. Випуск 73: частина 1. С. 57–63. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.73.10>

53. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

54. Літошенко О. С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київський національний економічний університеті м. Вадима Гетьмана. Київ, 2004. 201 с.

55. Логвиненко Б. О. Адміністративний кодекс 1927 року: історія прийняття, зміст та значення. *Україна як суверенна, незалежна, демократична, соціальна і правова держава: історія становлення, сучасний стан та перспективи розвитку* : матеріали Регіональної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 30 вересня 2022 р. С. 39–42. URL: <https://er.dduvs.edu.ua/bitstream/123456789/15504/1/4.pdf>

56. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : автореферат дис. ... д. ю. н. : 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2007. 32 с.

57. Матіос А. Зміст і сутність адміністративної відповідальності. *Право України*. 2006. № 2. С. 9–12.

58. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : автореферат дис. ... д. ю. н. : 12.00.07. Харківський національний університет внутрішніх справ, МВС України. Харків, 2010. 31 с.

59. Мельник Ю. В. До питання про визначення сутності та ознак публічної влади. *Вісник післядипломної освіти. Серія «Соціальні та поведінкові науки; Управління та адміністрування»*. 2024. Вип. 28(57). С. 219–231. DOI [https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-28\(57\)-219-231](https://doi.org/10.58442/2522-9931-2024-28(57)-219-231)

60. Мельниченко Б. Б. Основні підходи до розуміння сутності публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 399–401. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-10/95>

61. Миколенко О. М. Адміністративно-деліктне право України: сучасний стан та перспективи розвитку. С. 117–160. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/56d0c965-ebbc-421e-b1ea-61436592d245/content>
62. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
63. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text
64. Мінаєва І. М. «Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво*. 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_1_69
65. Модельний кодекс поведінки державних службовців: Рекомендація Комітету Міністрів № R (2000) 10 від 11.05.2000 р. *Council of Europe* : website. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>
66. Муртіщева А. О. Співвідношення конституційної та політичної відповідальності уряду: основні доктринальні підходи. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 35. Частина I. Том 1. С. 74–78.
67. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2000. 180 с.
68. Настільна книга детектива, прокурора, судді : коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. Київ : ВД «Дакор», 2016. 496 с.
69. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с.

70. Не впіймали – не злодій. Е-декларації та перевірки НАЗК під час війни. *Юридична газета* : вебсайт. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/sferi-praktiki/antikorupciyna-praktika/ne-vpiymali--ne-zlodiy-edeklaraciyi-ta-perevirki-nazk-pid-chas-viyni.html>

71. Павлова Т. О. Правові підстави відмежування кримінального проступку від інших видів правопорушень. С. 78–81. URL: <https://dspace.onu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/601d5479-6ac4-4bd6-abd5-0505c8ca65c7/content>

72. Павловська Н. В. Адміністративно-деліктне законодавство та шляхи його удосконалення. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Випуск 7. Спецвипуск. С. 232–236.

73. Панасюк О. В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та реформування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2021. 34 с.

74. Подорожній Є. Ю. До проблеми співвідношення дисциплінарної та адміністративної відповідальності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Том 1. С. 132–134.

75. Поняття, причини, наслідки та правові основи запобігання корупції: мультимедійний навчальний посібник. Національна академія внутрішніх справ. URL: https://arm.navs.edu.ua/books/atikorruption/lectures/lecture_1.html

76. Постанова Верховної Ради Української РСР «Про введення в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення». *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1123. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8074-10#Text>

77. Постанова Малиновського районного суду м. Одеси. Справа № 521/8854/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105497431>

78. Постанова Новосанжарського районного суду Полтавської області від 26 лютого 2019 р. Справа № 542/174/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : вебсайт.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80134786>

79. Постанова Придніпровського районного суду м. Черкас. Справа № 711/373/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : вебсайт.

URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94585837>

80. Поштаренко О. Поняття, сутність та зміст адміністративної відповідальності в умовах нової парадигми адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 174–179. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.29>

81. Пояснювальна записка до Проекту Закону про дерадянізацію законодавства України. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/CardByRn?regNum=4284&conv=9>

82. Пояснювальна записка до Проекту Кодексу про адміністративні проступки. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт.

URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44507>

83. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 № 2073–IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2023. № 15. Ст. 50.

84. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022 № 2259–IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>

85. Про дерадянізацію законодавства України : Закон України від 21.04.2022 № 2215–IX. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>

86. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

87. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939–VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 32. Ст. 314.

88. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700–VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056.

89. Про заходи по виконанню Указу Президії Верховної Ради Української РСР від 15 грудня 1961 року «Про дальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» : Постанова Ради Міністрів Української РСР від 3 січня 1962 р. № 10. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10-62-п#Text>

90. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>

91. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 № 1540–VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 51. Ст. 833.

92. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861–VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 14–15. № 16–17. Ст. 133.

93. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493–III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 33. Ст. 175.

94. Проект Кодексу про адміністративні проступки. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/4fefc721-1ad2-4f9e-8973-e62804b9a2a4>

95. Рекомендація № R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11 вересня 1984 р. на 375–1 нараді заступників міністрів. *Council of Europe. Committee of ministers : website*. URL: <https://rm.coe.int/16804e3398>

96. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) № 7–рп/2001 від 7 травня 2001 року. *Верховна рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01#Text>

97. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248–2 Цивільного процесуального кодексу України (справа громадянки Дзюби Г.П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) № 6–зп від 25 листопада 2007 року. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-97#top>

98. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) № 8–рп/2002 від 7 травня 2002 року. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-02#Text>

99. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) № 6–рп/2005 від 5 жовтня 2005 року. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-05#Text>

100. Роз'яснення від 28.02.2022 № 2 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : вебсайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-vid-28-02-2022-2-shhodo-zastosuvannya-okremyh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finansovogo-kontrolyu-v-umovah-voyennogo-stanu/>

101. Роз'яснення № 4 від 07.03.2022 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану (подання декларації, повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента, проведення перевірок). *Національне агентство з питань запобігання корупції* : вебсайт. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/documents/roz-yasnennya-4-vid-07-03-2022-shhodo-zastosuvannya-okremyh-polozhen-zakonu-ukrayiny-pro-zapobigannya-koruptsiyi-stosovno-zahodiv-finansovogo-kontrolyu-v-umovah-voyennogo-stanu-podannya-deklaratsiyi-p/>

102. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, військовослужбовцями та іншими окремими категоріями суб'єктів декларування. *Національне агентство з питань запобігання корупції* : вебсайт. URL: [«https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/2020/08/Rozyasnennya-8.pdf](https://nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/2020/08/Rozyasnennya-8.pdf)

103. Свеженцева Ю. О. Консультативно-дорадчі органи територіальних громад України в європейському контексті: призначення, завдання, фактори успіху (доповідь). 2024. URL: <https://www.mdi.org.ua/images/2024/0524/15-05-24-2-pres-YSvezhentseva.pdf>

104. Сирко М. В. Адміністративний кодекс Української РСР 1927: історико-правовий аналіз. *Juris Europensis Scientia*. Випуск 1. 2022. С. С. 70–82. DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i1.325>

105. Сирко М. В. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення 1984 р.: до питання про історичні витоки. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 42–29.

106. Соломаха А. Г. Наука адміністративного права: проблеми, виклики та пошуки: монографія. Одеса. Видавництво «Юридика», 2025. 376 с.

107. Спецперевірки. *Національне агентство України з питань державної служби* : вебсайт. URL: <https://nads.gov.ua/diyalnist/kontrolna-diyalnist/spetsperevirky>

108. Теплюк М. Публічна влада в Україні: визначення поняття і конституційно-правова природа. *Право України*. 2009. № 5. С. 6–22.

109. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. *Верховна Рада України. Законодавство України* : вебсайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

110. Удовика Л. Г., Калугіна І. О. Поняття корупції: наукові підходи та легальне тлумачення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 1. С. 67–71. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-1/13>

111. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» № 64/2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України* : вебсайт. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

112. Усенко І. Б. Адміністративний кодекс УСРР. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол.) та ін. Том 1: А–Г. Київ : Юридична думка, 2011. С. 50–51.

113. Федорчук М.В. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: теоретико-правові підходи розуміння. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 661–666. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.91>.

114. Федорчук М.В. Адміністративно-деліктне право та його місце в системі права України. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 691–696. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.103>.

115. Федорчук М.В. Визначення суб'єкта владних повноважень як суб'єкта адміністративної відповідальності. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали Х Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 616–617. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-168>.

116. Федорчук М.В. Нормативне визначення суб'єктів владних повноважень та їх функцій в системі адміністративної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 510–513. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/114>.

117. Федорчук М.В. Правопорушення, пов'язані з корупцією в системі адміністративно-деліктного законодавства України: аналіз та роль. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). Р. 290–294. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.42>.

118. Федорчук М.В. Проблема кодифікації адміністративно-деліктних норм: нормативний підхід. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. Р. 414–416. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-109>.

119. Федорчук М.В. Систематизація адміністративно-деліктного законодавства: перспективи впровадження змін. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 578–582. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.92>.

120. Хомулянський В. В. Особливості адміністративної відповідальності за порушення митних правил у співвідношенні із загальною адміністративною відповідальністю. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2019 № 37. С. 69–72.

121. Хорощак Н. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія. Київ, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. 2004. 172 с.

122. Христинченко Н. П. Застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб. *Форум права*. 2011. № 2. С. 933–938.

123. Чернишова В. Ю. Інститут адміністративно-правової відповідальності суб'єктів владних повноважень : дисертація на здобуття наук. ступеня доктора філософ. в галузі права : 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2021. 208 с.

124. Чернишова В. Ю. Місце матеріальної відповідальності державних службовців в системі юридичної відповідальності. *Київський юридичний журнал*. Вип. 6. 2024. С. 36–44. DOI <https://doi.org/10.32782/klj-2024-6.04>

125. Чернишова В. Ю. Проблема реалізації інституту адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень. *Вісник ОНУ імені І. І. Мечникова. Правознавство*. 2018. Том 23. Випуск 1(32). С. 27–35.

126. Чернишова В. Ю. Проблеми адміністративної відповідальності колективних суб'єктів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 4. С. 124–129. DOI <https://doi.org/10.32782/39221330>

127. Шаблистий В. В. Корупція з необережності (до проблеми встановлення вини та моменту виявлення пов'язаних із корупцією адміністративних і кримінальних правопорушень). *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 1. С. 230–233. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-1/55>

128. Шутко Л. Архаїчний Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Юридична газета* : вебсайт. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/arhayichniy-kodeks-ukrayini-pro-administrativni-pravoporushennya.html>

129. Що таке корупція? *Transparency international Ukraine* : вебсайт. URL: <https://ti-ukraine.org/news/shho-take-koruptsiya/>

130. Щодо відновлення декларування. *Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації* : вебсайт. URL: <https://cip.gov.ua/ua/news/shodo-vidnovlennya-deklaruvannya>

131. Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodekss. *Likumi* : website. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=89648>

132. Resolution (77) 31 on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities. *Council of Europe* : website. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>

ДОДАТКИ

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Федорчук М.В. Адміністративно-деліктне право та його місце в системі права України. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 691–696. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.103>.

2. Федорчук М.В. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: теоретико-правові підходи розуміння. *Право та державне управління*. 2024. № 4. С. 661–666. DOI: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.4.91>.

3. Федорчук М.В. Систематизація адміністративно-деліктного законодавства: перспективи впровадження змін. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2024. № 4(86). С. 578–582. DOI: <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.4.92>.

4. Федорчук М.В. Нормативне визначення суб'єктів владних повноважень та їх функцій в системі адміністративної відповідальності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2025. № 5. С. 510–513. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2025-5/114>.

5. Федорчук М.В. Правопорушення, пов'язані з корупцією в системі адміністративно-деліктного законодавства України: аналіз та роль. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2025. № 1(69). Р. 290–294. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2025.1.42>.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Федорчук М.В. Проблема кодифікації адміністративно-деліктних норм: нормативний підхід. *Proceedings of the international scientific conference “Advances in law: the view of domestic and foreign scholars”*, Riga, the Republic

of Latvia, October 3–4, 2024. Riga : Publishing House “Baltija Publishing”, 2024. P. 414–416. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-493-1-109>.

2. Федорчук М.В. Визначення суб'єкта владних повноважень як суб'єкта адміністративної відповідальності. *Теоретичні та практичні проблеми реалізації норм права* : матеріали X Міжнародної науково-практичної конференції, м. Кременчук, 5–7 грудня 2024 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 616–617. DOI: <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-168>.