

УДК 340.132

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.13>

ПРАВОВА РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ПРАВОЗАСТОСОВНОГО РОЗСУДУ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ (ЗА КОДЕКСОМ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ)

Жильцов Олександр Леонідович,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
(Херсонський факультет
Одеського державного університету
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

У статті розглядаються питання, пов'язані із правовою регламентацією правозастосовного розсуду суб'єктів дискреційних повноважень у сфері адміністративної відповідальності.

Система адміністративного законодавства України, яким передбачена адміністративна відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень, містить значну кількість відносно-визначених та оціночних норм, що допускають можливість суб'єкта дискреційних повноважень діяти у конкретній ситуації на власний розсуд під час застосування адміністративної відповідальності. У найбільш систематизованому вигляді такі норми зосереджені в загальній частині Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодексу).

Під час аналізу окремих статей цього Кодексу встановлено, що законодавець, надаючи повноваження компетентним органам діяти на власний розсуд під час вирішення справи про адміністративне правопорушення, встановлює і чіткі межі правозастосовного розсуду шляхом закріплення їх у нормах права. Визначення у відповідній статті Кодексу України про адміністративні правопорушення умов і меж правозастосовного розсуду є свого роду запобіжником виявів всездозволеності та свавілля, превентивним засобом можливих корупційних виявів з боку уповноважених державних органів і посадових осіб.

Автор доходить висновку про те, що, незважаючи на досить повну регламентацію правозастосовного розсуду у сфері адміністративної відповідальності, існує необхідність у законодавчому тлумаченні окремих термінів і понять Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема поняття «малозначність адміністративного правопорушення», що сприятиме однозначному розумінню та застосуванню норм адміністративного права з відносно-визначеним та оціночним змістом, якими передбачена адміністративна відповідальність.

Ключові слова: правозастосовний розсуд, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, норма права, Кодекс України про адміністративні правопорушення.

**LEGAL REGULATION OF LAW ENFORCEMENT DISCRETION
IN THE FIELD OF ADMINISTRATIVE LIABILITY
(ACCORDING TO THE CODE OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE OFFENCES)**

Zhyltsov Oleksandr Leonidovich,
Candidate of Law Sciences,
Head of the Department of the General
and Socio-humanitarian Disciplines
(Kherson Faculty of the Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article deals with the questions connected with the legal regulation of the law enforcement of the subjects of discretionary powers in the field of the administrative liability.

The administrative legislation providing administrative liability for administrative infractions involves a great number of relative, definite, and evaluative norms allowing the subject of the law enforcement to act discretionally in a concrete situation of the administrative liability. Such norms in the most systematized form can be found in the general part of the Code of Ukraine about administrative infractions. Having analyzed some articles of this Code, it becomes clear that the legislator gives powers to the competent organs to act discretionally and, on the one hand, and establishes strict limits of the discretionary review by fixing them in the legal norms, on the other hand.

The determination of conditions and limits of the law enforcement discretion in the corresponding article of the Code of Ukraine about administrative infractions prevents cases of the all-round permissiveness and abused discretion, possible corruption in the authoritative state organs and among officials. The author comes to the conclusion about the necessity of the legal interpretation of some terms and notions of the Code of Ukraine about administrative infractions like "minor importance of an administrative infraction" despite the quite complete regulation of the law enforcement discretion in the field of the administrative liability.

This, in its turn, will favor to the unanimous understanding and application of the norms of the administrative law with the relative, definite and evaluative content providing administrative liability.

Key words: law enforcement discretion, administrative liability, administrative infraction, legal norm, Code of Ukraine about administrative infractions.

Постановка проблеми. Подальша розбудова в Україні правової держави, реформування правової системи передбачають і підвищення ефективності правозастосовної діяльності, зокрема і у сфері адміністративної відповідальності. Це призводить до змін пріоритетів правового регулювання в частині його деформалізації та збільшення в адміністративному законодавстві України юридичних норм із відносно визначеним змістом, зокрема норм оціночних, і розширення сфери розсуду під час застосування заходів адміністративної відповідальності. Гуманізація права і зростання ролі диспозитивності норм адміністративного права зумовлюють необхідність переосмислення проблеми розсуду суб'єктів правозастосовної діяльності, повніше й точніше врахувати їх інтереси у процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Недостатність у вітчизняній правовій науці досліджень проблематики розсуду під час застосування норм адміністративного права та недосконалість національного законодавства у цій сфері створюють ситуацію, коли делегований правовими нормами розсуд здебільшого реалізується інтуїтивно, без врахуванням науково-обґрун-

тованих положень. Саме це і викликало необхідність проведення наукового дослідження проблем правової регламентації правозастосовного розсуду компетентних державних органів та посадових осіб під час реалізації ними дискреційних повноважень у сфері адміністративної відповідальності.

Стан дослідження. Правозастосовний розсуд загалом та його окремі аспекти у свій час були предметом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених з теорії права та інших галузевих юридичних наук. Серед них слід згадати праці С. Алексєєва, В. Андропова, В. Бабаєва, А. Барака, В. Баранова, А. Боннера, Н. Вошленка, В. Гончарова, Ю. Грошового, С. Демент'єва, Н. Дубовицького, І. Дюрягіна, В. Забігайла, В. Канціра, К. Комісарова, О. Корабліна, А. Коренєва, П. Куфтирева, В. Лазарева, П. Люблінського, А. Маліновського, М. Малікова, В. Манохіна, Ю. Оборотова, О. Папкової, І. Покровського, М. Рісного, М. Строговича, А. Стьопіна, В. Тіткова, Ю. Тихомирова, О. Черданцева та інших.

Теоретичні та практичні аспекти у сфері адміністративного розсуду знайшли своє відображення у працях провідних українських вчених у галузі вітчизняного адміністративного права, зокрема В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Д.І. Голосніченка, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, В.Ф. Опришка, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко та інші.

Окремі питання правозастосовного розсуду, зокрема у процесі притягнення осіб до адміністративної відповідальності, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення, тому можуть слугувати певним підґрунтям для вдосконалення практичної діяльності органів і посадових осіб, наділених дискреційними повноваженнями.

Отже, **метою дослідження** є аналіз правових засад та особливостей правозастосовного розсуду під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Законодавець в умовах стрімких рухливих змін суспільних відносин намагається створити стійку гармонійну правову систему, яка функціонує ефективно. В межах цієї системи відбувається накопичення, а потім і загострення внутрішніх суперечностей, тому не може бути тривалої, абсолютної відповідності різноманітних суспільних відносин і правових норм, покликаних регулювати ці суспільні відносини. Внаслідок цього виникають так звані нетипові ситуації у правозастосуванні за таких обставин як колізія юридичних приписів; одночасна конкретизація абстрактних і відносно визначених правових норм; прогалини у чинному законодавстві; допущення значного розсуду правозастосувача; дії міжнародно-правових актів тощо [1, с. 9–10]. Таким чином, правозастосовний розсуд в сучасних умовах функціонування права є досить поширеним явищем, особливо в ситуаціях, коли відбувається втручання у сферу особистих прав та законних інтересів під час притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Розсуд у словникових виданнях трактується як «рішення, висновок» або як «розмірковування, роздум» [2, с. 824], в іншому випадку як «дія, рішення або схильність діяти, вирішувати за власним бажанням, а не по закону, свавілля» [3, с. 389]. Окремі науковці зазначають, що семантичне значення слова «розсуд» містить у собі суб'єктивну думку, висновок, а також рішення особи діяти за власним бажанням, у своїх інтересах [4, с. 7].

У сфері застосування норм права під час притягнення особи до адміністративної відповідальності розсуд набуває особливого значення, оскільки він сприяє не тільки реалізації та захисту суб'єктивних прав особи, а дозволяє сторонам правовідносин врегулювати виниклу ситуацію з урахуванням її особливостей. Правозастосовному суб'єкту слід дотримуватися оптимального балансу свободи та детальної правової регламентації дій сторін таких правовідносин.

Чинне адміністративне законодавство України є досить розгалуженою системою законодавчих актів, які містять норми у сфері адміністративної відповідальності, що допускають можливість застосування розсуду під час реалізації цього виду юридичної відповідальності. Серед них особливе місце посідає Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Здебільшого норми права, які передбачають можливість правозастосовчого суб'єкта діяти на власний розсуд під час притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності, зосереджені у загальній частині цього кодифікованого акта.

Так, ч. 2 ст. 13 КУпАП містить загальні положення щодо адміністративної відповідальності неповнолітніх у разі вчинення ними окремих адміністративних проступків, а саме «в разі вчинення особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років адміністративних правопорушень, передбачених ст.ст. 44, 51, 121-127, ч.ч. 1, 2, 3 ст. 139, ч. 2 ст. 156, ст.ст. 173, 173⁴, 174, 183¹, 185, 190-195 цього Кодексу, вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах».

Законодавець передбачив і виняток із цього правила – «з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 24¹ цього Кодексу» [5]. У цьому випадку вживається термін «можуть», що означає право, а не обов'язок правозастосовчого суб'єкта. Правозастосовний розсуд у цьому випадку може мати місце лише за наявності умов, визначених законодавцем з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника, а також меж дискреційних повноважень «за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185».

В іншому випадку у ст. 22 КУпАП законодавець формулює можливість правозастосовного розсуду так: «при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитися усним зауваженням» [5].

Правозастосовчий суб'єкт (орган чи посадова особа, уповноважений вирішувати справу) набуває права звільнення особи від адміністративної відповідальності на власний розсуд, якщо дійде висновку, що вчинене правопорушення є малозначним. Але ця норма не визначає, яке правопорушення слід вважати малозначним. Отже, питання про те, чи є вчинене правопорушення малозначним вирішується на власний розсуд суб'єкта дискреційних повноважень. На підтвердження цього звернемося до рішення Верховного Суду України, який у своїй постанові від 31.10.2019 (справа № 266/3228/16-а) зазначив, що «відповідно до норм чинного законодавства повноваження відповідача щодо вирішення питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності, зокрема на підставі ч. 2 ст. 122 КУпАП, є виключною компетенцією уповноваженого органу (в цьому випадку працівників органів і підрозділів Національної поліції [6]).

Однак залишається проблема визначення критеріїв малозначності, оскільки саме поняття малозначності правопорушення відсутнє у КУпАП, немає одностайної думки і в авторських колективів науково-практичного коментаря до цього Кодексу, відсутній і конкретний перелік складів правопорушень, при вчиненні яких орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу про адміністративне правопорушення, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитися усним зауваженням.

Так, у науково-практичному коментарі до ст. 22 КУпАП зазначається, що «законодавство не містить їх переліку або вказівок на ознаки, що дозволяють судити про малозначність провини. Очевидно, що це такі адміністративні правопорушення,

які не становлять великої суспільної шкоди та не завдають значних збитків державним або суспільним інтересам чи безпосередньо громадянам. Встановлення в законі такого заходу впливу, як усне зауваження, дає змогу говорити про невідворотність реагування на кожне правопорушення, зокрема й малозначне» [7].

Доцільно припустити, що до випадків, коли може бути застосована ст. 22 цього Кодексу, належать склади правопорушень, санкції за вчинення яких передбачають накладення невеликого за розміром штрафу (наприклад до 3-х неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) або адміністративного стягнення у вигляді попередження. При цьому особа, звільнена від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП, вважається такою, що не була піддана адміністративній відповідальності з моменту прийняття органом (посадовою особою), уповноваженою вирішувати справу про адміністративне правопорушення, рішення про звільнення від відповідальності та винесення усного зауваження.

Нині ще залишаються ризики свавілля правозастосувача, корупційних виявів, наприклад отримання хабара в обмін на звільнення від адміністративної відповідальності. Тому, приймаючи правозастосовне рішення на власний розсуд, суб'єкт повинен зважити на всі чинники, покладені в його основу, з дотриманням принципів законності, обґрунтованості, справедливості, доцільності та гуманності.

Інший аспект правової регламентації правозастосовного розсуду у процесі притягнення до адміністративної відповідальності пов'язаний із накладенням адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення. Так, у ст. 33 КУпАП визначені обставини, які повинні враховуватися при цьому. Серед них особливої уваги заслуговують ті, що пом'якшують та обтяжують відповідальність особи. Стаття 34 цього Кодексу надає перелік обставин, які пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, і залишає можливість реалізації дискреційних повноважень компетентними суб'єктами, сформулювавши це так: «орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшуючими і обставини, не зазначені в законі» [5]. Отже, у цьому випадку зазначені суб'єкти на власний розсуд визначають обставини, які на їх думку можуть бути віднесені до пом'якшуючих.

Не менш важливим у процесі правозастосовного розсуду є вирішення питання про те, чи всі перелічені в законі обтяжуючі обставини можуть бути визнані як такі. Так, ст. 35 КУпАП надає виключний перелік обставин, які обтяжують адміністративну відповідальність особи, серед яких і вчинення правопорушення у стані сп'яніння. У пункті 6 законодавець залишає за суб'єктом правозастосування право діяти за власним розсудом, сформулювавши його так: «Орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати таку обставину обтяжуючою». У цьому випадку правова регламентація правозастосовного розсуду зведена до можливості невизнання конкретної обставини обтяжуючою і залежно від характеру адміністративного правопорушення.

При вчиненні однією особою двох або більше адміністративних правопорушень адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. Але є виняток з цього загального правила, який у ст. 36 КУпАП законодавцем визначено так: «Якщо особа вчинила кілька адміністративних правопорушень, справи про які одночасно розглядаються одним і тим же органом (посадовою особою), то стягнення накладається в межах санкції, встановленої за більш серйозне правопорушення з числа вчинених».

До основного стягнення в цьому разі може бути приєднано одне з додаткових стягнень, передбачених статтями про відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень». Словосполучення «може бути приєднано одне з додаткових стягнень» є правом суб'єкта дискреційних повноважень на власний розсуд визначати таку необхідність.

У законі не зазначено, які критерії мають бути покладені в основу правозастосовного розсуду у цьому випадку. Ймовірно, що прийняття такого рішення має спиратися на достатність основного виду стягнення для реалізації, крім каральної функції правозастосування, також і виховної, превентивної, відновлювальної та компенсаційної функцій.

Отже, стислий аналіз окремих статей загальної частини КУпАП дає змогу сформулювати висновки за результатами проведеного дослідження.

По-перше, загальна частина КУпАП містить чимало оціночних та відносно визначених норм права, які допускають можливість розсуду суб'єкта дискреційних повноважень при застосуванні адміністративної відповідальності до осіб, які вчинили адміністративні проступки. При цьому законодавець вживає такі слова як «може», «можуть», «можуть бути».

По-друге, законодавче закріплення права суб'єктів діяти певним чином на власний розсуд не повинно мати нічого спільного із вседозволеністю та свавіллям. Норми чинного КУпАП чітко визначають умови та межі правозастосовного розсуду уповноважених на те суб'єктів.

По-третє, в разі відсутності у законі чітких меж правозастосовного розсуду, формулювань та інших критеріїв, які мають бути покладені в основу дискреційних повноважень, слід звертатися за роз'ясненнями до інтерпретаційної практики вищих судових органів України, науково-практичних коментарів тощо.

По-четверте, вважаю за доцільне внести зміни до ст. 22 КУпАП, доповнивши її ч. 2 такого змісту: «Малозначним слід вважати адміністративне правопорушення, яке не становить великої суспільної шкоди та не завдає значних збитків інтересам особи, державним або суспільним інтересам і за вчинення якого санкцією статті передбачено попередження або штраф у розмірі не більше трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

По-п'яте, суб'єкт дискреційних повноважень, приймаючи правозастосовне рішення, повинен коригувати свої дії зі змістом основоположних принципів адміністративної відповідальності – законності, обґрунтованості, справедливості, доцільності та гуманності, а також враховувати, що, окрім каральної мети, правозастосування переслідує і виховну, превентивну, відновлювальну та компенсаційну функції.

Список використаних джерел:

1. Лазарев В.В. Поняття и разновидности нетипичных ситуаций правоприменительного процесса. Применение советского права : сб. учен. тр. Свердловск, 1974. В. 30. С. 9–16.
2. Тлумачний словник. Українська мова : Енциклопедія / В.М. Русанівський, О.О. Тараненко, М.П. Зяблюк та ін. 2-ге вид., випр. і доп. Київ : Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 2004. 824 с.
3. Толковый словарь русского языка. Репринтное издание: в 3 т. / Под ред. Д.Н. Ушакова. Москва, 2001. Т. 2. С. 389.
4. Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения : автореф. дисс. канд. юрид. наук. 12.00.01. Новгород, 2007. 26 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-1> (дата звернення: 17.06.2020).
6. Постанова Верховного Суду України від 31.10.2019 (справа № 266/3228/16-а). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/85323291> (дата звернення: 17.06.2020).
7. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. / За заг. ред. С.В. Петкова. К. : «Центр учбової літератури», 2017. 544 с. URL: <https://www.google.com/search?q> (дата звернення: 17.06.2020).