

**РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ  
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК  
УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВА ЕКСПОЗИЦІЯ**

У статті простежено зміни законодавства та правової практики від початку зародження елементів юридичної відповідальності за порушення, що посягають на встановлений порядок управління, до сучасного періоду її швидкого розвитку в Україні. Виділено вісім періодів становлення і розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері встановленого порядку управління на різних історичних етапах, кожний з яких піддано детальному науковому аналізу.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, встановлений порядок управління, суд, суддя, судовий розгляд справ.

В статті прослідковуються изменения законодательства и правоприменительной практики с начала зарождения элементов юридической ответственности за нарушения, посягающие на установленный порядок управления, до современного периода ее быстрого развития в Украине. Выделено восемь периодов становления и развития законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере установленного порядка управления на разных исторических этапах, каждый из которых подвергся детальному научному анализу.

**Ключевые слова:** административная ответственность, административное правонарушение, установленный порядок управления, суд, судья, судебное рассмотрение дел.

The article traces the changes in legislation and law enforcement practice from the beginning of the origin of elements of legal responsibility for violations that encroach on the established management procedure, up to the present period of its rapid development in Ukraine. Eight periods of the formation and development of legislation on administrative responsibility for violations of the established order of management at different historical stages have been singled out, each of which has undergone a detailed scientific analysis.

**Key words:** administrative responsibility, administrative offense, established management procedure, court, judge, judicial consideration of cases.

**Вступ.** Важливою умовою забезпечення прав і свобод громадян в Україні як суверенній і незалежній, демократичній, соціальній, правовій державі є здійснення ретельного аналізу правозастосовної практики, а також підтримання всіх форм демократії.

Порядок реалізації громадянами їхніх прав і законних інтересів регламентується й охороняється нормами різних галузей права, зокрема й адміністративного. Саме засобами адміністративного права охороняються суспільні відносини, що виникають у зв'язку з дотриманням процедур реалізації громадянами їхніх прав, свобод і законних інтересів під час взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування; у зв'язку з дотриманням порядку пересування громадян територією держави; щодо забезпечення порядку і правил перебування іноземних громадян і осіб без громадянства на території України; щодо ведення, користування та зберігання офіційної документації; у зв'язку з невиконанням законних розпоряджень уповноважених осіб державних органів влади тощо. Інакше кажучи, на адміністративне право покладається основний обов'язок щодо підтримання в належному стані встановленого в країні порядку управління.

Складність належного забезпечення порядку управління сьогодні полягає в тому, що коло відносин, які потребують регулювання з боку держави, постійно зростає. Це передбачає застосування широкого спектра адміністративно-правових засобів, вагома роль серед яких належить адміністративній відповідальності.

**Постановка завдання.** Публікацією власної розвідки маємо на меті простежити зміни законодавства та правової практики щодо становлення і розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері встановленого порядку управління на різних історичних етапах.

**Результати дослідження.** Попри те, що питання розвитку правової регламентації адміністративної відповідальності за різного роду правопорушення (проступки) окреслено в наукових роботах дослідників різних періодів, насамперед, вчених-адміністративістів, а саме: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, В.М. Гаращука, Т.О. Гуржія, Р.А. Калужного, О.Ф. Кобзаря, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, О.В. Кузьменко, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, С.О. Мосьондза, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, А.О. Собакаря, М.М. Тищенко, О.І. Харитонової, О.С. Юніна *q in.*, у сучасній правничій науці проблематику становлення та розвитку адміністративної відповідальності саме за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, відбито фрагментарно.

Встановлений порядок управління – правове поняття, що відображає такого роду управлінські відносини, які об'єктивно передбачають необхідність узгодження, упорядкування та регулювання відповідних процесів. Проблематика забезпечення належного порядку управління зумовлена складною системою взаємозв'язку адміністративного законодавства, адміністративного права й однойменної науки.

Перші норми, що ставлять під охорону порядок управління, виникли задовго до того, як стало вживатися поняття «порядок управління». У X – XI ст., коли єдина слов'янська держава – Київська Русь – переживала інерційну фазу свого розвитку, законодавець закріплював пріоритет «княжа слова» і встановлював відповідальність за самоуправні дії, маючи на меті не лише покарання винних, а й наповнення князівської скарбниці. Так, у найбільш відомій і значущій пам'ятці давньоруського права «Руській правді» передбачалася відповідальність за деякі самоуправні дії, тобто дії «без княжа слова» [1, с. 48].

З розпадом централізованої слов'янської держави найбільш значущими нормативними актами того часу, якими встановлювалася відповідальність за посягання на встановлений порядок управління, були Новгородська та Псковська судні грамоти. Характерним для них є те, що законодавець не робив різниці між посяганнями на порядок управління і діяльність суду, оскільки судові функції здійснювали багато органів управління. Так, у Псковській судній грамоті, ухваленій 1397 р., в одній зі статей передбачалася відповідальність за насильницьке вторгнення в судове приміщення і за самоуправні дії проти спеціальних посадових осіб [1, с. 337–338].

Невеликий за чисельністю апарат управління в давньоруській державі, що безпосередньо обслуговував княжий двір, не потребував правової регламентації своєї діяльності. Будь-які виступи і протидія князівській владі жорстко придушувалися; у таких випадках застосовувалася безпосередня розправа без суду і слідства.

Також передбачалися заходи, які були спрямовані на відгородження суду від стороннього впливу. Ст. 58 Псковської судної грамоти встановлювала покарання у виді тримання в колодах, штрафу на користь князя за самовільне та насильницьке вторгнення в приміщення суду, за нанесення ударів спеціальній посадовій особі, яка стежила за порядком у приміщенні суду [1, с. 369; 2; 3, с. 35–36].

Правовими нормами тих часів передбачалися права й обов'язки сторін процесу, встановлювався процесуальний порядок розгляду. Захист, насамперед, представників феодалної аристократії та судових посадовців не означав розправу з боку судових чиновників. Нормами права тієї епохи категорично заборонялися свавілля, самосуд, розправа над обвинуваченим. Якщо судовий чиновник вчиняв такі дії, то сам потрапляв під суд [1, с. 318; 2; 3, с. 35–36].

Окремо варто сказати, що більшість українських земель у XIV ст. опинилися в складі Великого князівства Литовського та Речі Посполитої, тому правочини у сфері встановленого порядку управління врегульовувалися нормативними актами зазначених країн. Польські статuti Казимира Великого (XIV ст.) закріплювали відповідальність за такі правочини майже в половині статей. Значне місце вони посідали в Судебнику Казимира IV (1468 р.) і Статутах Великого Князівства Литовського [4, с. 187; 5, с. 28–29].

Окремі склади проступків у сфері встановленого порядку управління, насамперед, правопорушення проти судової влади, з'являються в Судебнику 1497 р. Надалі Судебником 1550 р. встановлювалася відповідальність за такі правопорушення проти правосуддя, як: винесення суддею неправосудного рішення внаслідок отримання хабаря; завідомо неправдиве звинувачення судді в умисному неправосудді; завідомо необгрунтована скарга позивача на суддю, який відмовив йому в позові на підставі його незаконності; неправдиве звинувачення осіб, які здійснювали судочинство, у самовільному збільшенні судового мита або інших зловживаннях; образа учасника судового розгляду [3, с. 36].

У результаті війни українського народу 1648–1654 рр. була створена незалежна держава, яку серед сучасних істориків прийнято називати Українською козацькою республікою. У ній було створено власну судову систему і судочинство, які існували навіть після входження Гетьманщини до складу Росії [6, с. 61; 5, с. 28–29] – у царській грамоті від 27 березня 1654 р. за Україною визнавалося право мати власні суди і судитися за правами, що склалися раніше [7]. Проте поступова диференціація органів публічної влади, що відбувалася в суспільстві, не могла не зачепити й судові органи: судові функції переходять до служб різних рівнів, потім з їхнього складу виділяються колегії, які зосереджують у своїх руках ці функції [5, с. 28–29].

Державний механізм ще більше ускладнюється, коли на зміну ранньофеодальній приходить станово-представницька монархія. Відбувається подальший розвиток наказів центральних органів управління. Розширюється сфера державного примусу. У законодавстві з'являються нові види правопорушень: вчинення фальсифікацій, підписки, підробка документів тощо. Їх поява свідчила про прагнення панівного класу впорядкувати відносини апарату управління ыз владою монарха і з населенням. Якщо для населення і нижчих посадових осіб передбачалися вельми суворе покарання за такі порушення, то щодо вищих посадових осіб питання вирішувалося залежно від того, що «вкаже государ» [8, с. 97–108].

З кінця XVIII ст. на території українських земель діяло Соборне уложення 1649 р., яке передбачало відповідальність за широкий спектр дій проти «встановленого порядку управління», а саме: за виїзд в інші країни без документів («проїзних грамот»); за підробку наказних листів, грамот, печаток; за користування підробленими листами; за фальшивомонетництво; за винесення неправосудного рішення; за наклеп на суддю; за неправдиве звинувачення судді в тяганині; за порушення порядку під час судового розгляду; за образу особи, що здійснює правосуддя тощо [8, с. 4].

Законодавче закріплення таких посягань свідчить про подальшу бюрократизацію апарату управління та встановлення контролю з боку органів державної влади за переміщенням підданих, посилення централізації державного управління.

За часів царювання Петра I перелік посягань проти «встановленого порядку управління» доповнюється діяннями, пов'язаними «з опором і непокорюю по службі військовій і цивільній», зриванням і знищенням царських указів, лжесвідченням і помилковим доносом тощо [9, с. 83–125].

Вперше в законодавстві термін «порядок управління» зустрічається в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р., де 75 статей, об'єднаних у сім глав, поміщені в р. 4 «Про злочини і проступки проти порядку управління». Хоча із цього документа і важко встановити відмінності між злочинами і проступками, сам факт ухвалення такого кодифікованого акта свідчить про еволюцію первісного змісту порядку управління як об'єкта правової охорони та правового забезпечення державної управлінської діяльності.

Серед численних змін і доповнень до Уложення варто звернути увагу на ухвалення 20 листопада 1864 р. Особливої частини Судових статутів про покарання, які накладаються мировими судьями, що фактично стало прообразом сучасного Кодексу про адміністративні правопорушення [10, с. 132].

Статут про покарання 1864 р. вперше офіційно розмежував поняття «проступок» і «злочини». Провини, що посягають на встановлений порядок управління, були об'єднані в р. II, а також гл. V – порушення статуту про паспорти. Об'єктивний бік дев'яти правопорушень порядку управління являв собою протидію рішенням центрального уряду, регіональних органів влади, розпорядженням муніципальних установ. Протидія була пов'язана як з пасивною (непокорюю), так і з активною формою вчинків (опір). Вина виражалася у формі прямого умислу. Найбільш суворі санкції – штраф до 300 руб. або арешт до 3-х місяців – передбачалися за такі проступки, як: скликання загальних зборів лікарняної каси без встановленого письмового повідомлення; непокоря посадовим особам залізничного транспорту; образа представників державної або муніципальної влади; пошкодження транспортних знаків. Грошове стягнення до 100 рублів

або арешт до одного місяця передбачався за: умисне пошкодження офіційних геральдичних знаків і оголошень; навмисне пошкодження публічних пам'ятників; оприлюднення офіційних повідомлень без санкцій державних органів. Гл. V Статуту про покарання передбачала приватні види посягань на порядок управління, об'єднаних за ознаками об'єктивного боку. Найсуворіші майнові санкції та граничний термін покарання у виді арешту на строк до 3-х місяців були передбачені за самовільне залишення місця заслання або повернення в місце заслання. Серед проступків, за які передбачалося накладення штрафу, було проживання у визначених законом 19 містах без внесення встановлених законом платежів, незважаючи на наявність правильно оформлених дозволів на проживання. Проживання без встановлених видів на проживання або із простроченими або неналежними документами, а також виїзд за кордон без паспортів також кваліфікувалися як проступки проти встановленого порядку управління, що призводили до накладення штрафів. Адміністративне видворення з місць незаконного проживання застосовувалося додатково до основного покарання лише до осіб, які вчинили правопорушення. Як суб'єкти вищезазначених проступків розглядалися посадові особи приватного права і фізичні особи, не наділені правомочностями посадових осіб [11, с. 50].

Статут про покарання 1864 р. не дотримувався суворих кодифікаційних принципів, внаслідок чого низка проступків, що посягають на встановлений порядок управління, виявилися в інших розділах цього акта: проступки проти порядку і спокою; проступки, що посягають на громадський благоустрій; проступки, що порушують правила будівництва і транспортну діяльність тощо. Зауважимо, що такий підхід був запозичений надалі законодавцем радянського і пострадянського періоду розвитку держави.

Після жовтня 1917 р. розвиток законодавства з питань охорони порядку управління відбувався за двома напрямками. З одного боку – видаються різноманітні декрети і постанови, що встановлюють відповідальність за деякі види посягань на порядок управління, а з другого – на місцях порядком громадської ініціативи застосовуються своєрідні «місцеві» правові акти. Так, 18 грудня 1917 р. постановою Наркомату юстиції Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки була встановлена адміністративна відповідальність за вчинки, пов'язані з використанням преси проти революції, проти народу [11, с. 52–53].

Робилися також спроби систематизації адміністративного законодавства. Норми, що встановлюють відповідальність за порушення проти порядку управління, увійшли до Адміністративного кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки, який було затверджено Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом 12 жовтня 1927 р. і введено в дію з 1 лютого 1928 р. Оскільки проект цього Кодексу готував Народний комісаріат внутрішніх справ, зрозуміло, що він мав переважно правоохоронний («поліцейський») зміст, не враховуючи більшості управлінських відносин [12, с. 82].

У довоєнні часи союзний законодавець мав перевагу перед республіканським законодавцем, тому багато норм із питань охорони встановленого порядку управління ухвалювалися ним. Так, 9 січня 1933 р. Центральний виконавчий комітет і Рада народних комісарів Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – СРСР) ухвалюють постанову «Про відповідальність за порушення правил обліку військовозобов'язаних і військовослужбовців» (з наступними доповненнями), 30 липня 1940 р. був ухвалений Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про відповідальність за порушення правил військового обліку», відповідно до якого військовозобов'язані (рядового і молодшого начальницького складу) піддавалися штрафу адміністративним порядком у розмірі до 50 рублів, військовозобов'язані начальницького складу – штрафу до 100 рублів.

У роки Вітчизняної війни жорстка централізація управління, дисципліна і порядок були складниками ефективної діяльності апарату управління. Була посилена відповідальність за деякі види посягань на порядок управління, серед яких: невиконання трудової повинності; невиконання приписів військових влад про час роботи підприємств; порушення порядку в'їзду і виїзду з місцевостей, оголошених на військовому положенні.

Новий етап розвитку законодавства про адміністративну відповідальність із питань охорони порядку управління припадає на в 60-і – початок 80-х рр. минулого століття. У цей період були ухвалені такі нормативні акти, як укази Президії Верховної Ради СРСР від 15 лютого 1962 р. «Про посилення відповідальності за посягання на життя, здоров'я і гідність працівників міліції і народних дружинників»; від 26 липня 1966 р. «Про адміністративний нагляд органів міліції за особами, звільненими з місць позбавлення волі»; постанови Ради Міністрів СРСР від 28 серпня 1974 р. № 677 «Про затвердження положення про паспортну систему в СРСР», від 23 липня 1975 р. № 646 «Про встановлення єдиного порядку придбання, обліку і зберігання мисливських

рушниць»; укази Президії Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 4 серпня 1966 р. «Про відповідальність за порушення правил адміністративного нагляду», від 19 червня 1972 р. «Про заходи щодо посилення боротьби проти пияцтва і алкоголізму» тощо.

Основи законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення від 23 жовтня 1980 р. фактично повернули до вітчизняного законодавства термін «встановлений порядок управління», і він був використаний у республіканських кодексах про адміністративні правопорушення [13]. Так, 1984 р. ухвалений Кодекс України про адміністративні правопорушення, у гл. 15 якого об'єднано склади адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, кількість яких становить понад 100, що є найбільшою в даному кодифікованому акті [14].

Надалі законодавство про адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері встановленого порядку управління розвивалось переважно в напрямі доповнення чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення новими складами.

Надії на необхідні й ефективні зміни в нормативно-правовому забезпеченні встановленого порядку управління покладаються на новий Кодекс України про адміністративні проступки [15]. На жаль, детальний аналіз положень, викладених у гл. 25 проекту цього Кодексу (ст. ст. 509–573), дає підстави стверджувати, що і в ньому вищезазначені протиріччя не усунуті [16].

**Висновки.** Отже, проведений аналіз історії розвитку адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління, та судового розгляду таких справ дозволив виділити декілька етапів, що мають умовні хронологічні межі, а саме: *перший (до 1845 р.)* характеризується відсутністю легального виокремлення адміністративних правопорушень серед всієї сукупності протиправних діянь, появою перших нормативних актів, якими встановлювалася відповідальність за порушення порядку управління («Руська правда», Польські статuti Казимира Великого та Статuti Великого князівства Литовського, Судебники 1497 та 1550 рр., Соборне уложення 1649 р.); *другий (від 1845 до 1864 рр.)* характеризується офіційним закріпленням у законодавстві терміна «порядок управління» (Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р.); *третій (від 1864 р. до 20-х рр. ХХ ст.)* пов'язаний з ухваленням Статуту про покарання 1864 р. та офіційним розмежуванням у законодавстві понять «проступок» і «злочин», об'єднанням в його р. II провин, що посягають на встановлений порядок управління; *четвертий (20–30-ті рр. ХХ ст.)* ознаменований ухваленням Адміністративного кодексу Української Радянської Соціалістичної Республіки, офіційним закріпленням в адміністративному законодавстві терміна «встановлений порядок управління» та появою перших наукових досліджень окресленої проблематики; *п'ятий (40–70 рр. ХХ ст.)* характеризується активізацією наукових досліджень проблем розгляду судовим порядком адміністративних правопорушень (праці І.Ф. Бартикова, П.С. Дагеля, П.Ф. Єлісейкіна, В.О. Кукліна, О.І. Нестерова, М.Я. Масленнікова); *шостий (80-ті рр. ХХ ст.)* – ухвалення Основ законодавства СРСР і союзних республік про адміністративні правопорушення (1980 р.) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (1984 р.); *сьомий (з поч. 90-рр. ХХ ст. і дотепер)* відзначається бурхливим розвитком законодавства про адміністративну відповідальність, а також активізацією сучасних наукових досліджень проблем судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, зокрема й у сфері встановленого порядку управління (праці О.М. Собоного, В.М. Скавроніка, Г.Б. Супруна, С.О. Короєда тощо).

#### Список використаних джерел:

1. Российское законодательство X – XX вв. : в 9-ти т. – Т. 1 : Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. – 1984. – 432 с.
2. Преступления против правосудия / под ред. А.В. Галаховой. – М. : Норма, 2005. – 416 с.
3. Гречишнікова В.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на встановлений порядок здійснення правосуддя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.В. Гречишнікова ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 207 с.
4. Історія держави і права України : [підручник] / за ред. В.Я. Тація. – К., 2000. – 580 с.
5. Шкіль М.В. Адміністративно-правова охорона правосуддя в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.В. Шкіль ; Держ. НДІ МВС України – К., 2012. – 208 с.



6. Маляренко В.Т. Реформування кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : теорія, історія, практика : [монографія] / В.Т. Маляренко. – К. : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. – 544 с.
7. Российское законодательство X – XX вв. : в 9-ти т. / отв. ред. А.Д. Горский. – Т. 1 : Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – 1985. – 520 с.
8. Российское законодательство X – XX вв. : Законодательство периода становления абсолютизма : в 9-ти т. / отв. ред. А.Г. Маньков ; под общ. ред. О.И. Чистякова. – Т. 4. – М. : Юрид. лит., 1986. – 512 с.
9. История государственного управления в России : [учебник для вузов] / под ред. А.Н. Марковой. – М. : Закон и право ; Изд. объединение «Юнити», 1997. – 279 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 528 с.
11. Плесовских В.Д. Порядок управления в Российской Федерации : дисс. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / В.Д. Плесовских. – Тюмень, 2001. – 426 с.
12. Константин О.В. Джерела адміністративного права України : [монографія] / О.В. Константин. – К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
13. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях : приняты ВС СССР 23 октября 1980 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [https://www.lawmix.ru/docs\\_cccp/2008](https://www.lawmix.ru/docs_cccp/2008).
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073–X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
15. Кодекс України про адміністративні проступки : проект від 24 травня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/w](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/w).
16. Марчук В.І. Встановлений порядок управління : суперечності національного законодавства / В.І. Марчук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2010. – Вип. 4. – С. 364–368 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp\\_2010\\_4\\_79](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2010_4_79).