

УДК 342.951(477)

Фальковський А. О., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національної академії прокуратури України
Заїкін А. С., студент 5-го курсу Інституту прокуратури та слідства НУ «ЮЮА»

Кваліфікація адміністративних правопорушень при бланкетній і відсильній диспозиціях

У статті розглянуто класифікацію диспозицій норм адміністративного права, які застосовуються при кваліфікації адміністративних правопорушень. Наведено та проаналізовано приклади бланкетних, відсильних і змішаних диспозицій. Зроблено порівняльний аналіз останніх. Окреслено позитивні та негативні аспекти законодавчої техніки із застосуванням бланкетних, відсильних та змішаних диспозицій.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, кваліфікація, класифікація, бланкетна, відсильна, змішана диспозиції.

В статье рассмотрена классификация диспозиций норм административного права, которые применяются при квалификации административных правонарушений. Приведены и проанализированы примеры бланкетных, отсылочных и смешанных диспозиций. Сделан сравнительный анализ последних. Определены положительные и отрицательные аспекты законодательной техники с применением бланкетных, отсылочных и смешанных диспозиций.

Ключевые слова: административное правонарушение, квалификация, классификация, бланкетная, отсылочная, смешанная диспозиции.

The article deals with the classification of dispositions of administrative law applicable in the classification of misdemeanors. Presented and analyzed examples of blanket, and mixed dispositions of reference. The comparative analysis of the latter. Outlined the positive and negative aspects of the legislative technique using blanket, and mixed dispositions of reference.

Keywords: administrative offense, qualification, classification, blanket, referential, mixed disposition.

Актуальність теми дослідження. Реформування правової системи України є комплексним багаторівневим процесом, що вимагає від усіх правників — як законодавців і вчених, так й практичних працівників — вдосконалення, розуміння та тлумачення законодавства в сфері адміністративної відповідальності. Важливою складовою правового регулювання у сфері адміністративної відповідальності є належна кваліфікація правопорушень, без якої стає неможливим реалізація принципів верховенства права та пріоритету прав і свобод особи, диверсифікації відповідальності у відповідності до критеріїв гуманності та справедливості. Кваліфікація адміністративних правопорушень є особливо складною при викладені диспозиції норм адміністративного законодавства у бланкетній, відсильній та змішаній формах.

Метою дослідження є розкриття специфіки кваліфікації адміністративних правопорушень при бланкетній і відсильній диспозиціях.

Стан дослідження проблеми. Окреслена проблематика має комплексний характер та вимагає від дослідника розуміння специфіки бланкетних і відсильних диспозицій. Крім джерел в сфері теорії держави і права, в яких розглядається специфіка різних видів диспозицій, велике значення для нашого дослідження мають праці з адміністративного, кримінального та інших галузей законодавства таких авторів як: В. Авер'янова, А. Бахти, К. Бельський, А. Берлач, Ю. Битяка, Ю. Дьоміна, П. Гагай, О. Гринь, В. Занфірова, Д. Кайсін, Н. Квасневської, Є. Кириленка, І. Козь-

якова, В. Колпакова, О. Кузьменко, В. Навроцького, О. Остапенко, М. Пікурова, О. Стороженка, М. Панова, Г. Яремкота інших, в царині яких виникають питання про кваліфікацію правопорушень. Водночас, у сучасній правовій доктрині не набуло розгляду питання про особливості кваліфікації адміністративних правопорушень при відсильній та бланкетній диспозиціях. Отже, проблема кваліфікації адміністративних правопорушень при відсильній та бланкетній диспозиціях є малодослідженою та потребує всебічного та нагального вирішення.

Виклад основного матеріалу. Визначимось зі змістом понять, що використовуються у дослідженні.

Кваліфікація (пізнюлат. *qualificatio*, від лат. *qualis* – який, якої якості та *facio*, від *facio* – роблю) – характеристика предмета, явища, віднесення його до певної категорії, групи [1, с. 71]. Більшість дослідників погоджується, що найбільш важливим у процесі кваліфікації є оцінка, котра полягає у порівнянні оцінювального предмета, явища, процесу з певним зразком, еталоном. У праві оцінка завжди здійснюється на основі закону, тому кваліфікація як юридична діяльність є оцінкою діяння, визначення того, під яку правову норму „підпадає діяння” [2, с. 7]. Поняття правової (чи юридичної) кваліфікації є багатограним, воно може вживатись в кількох значеннях. В нашому дослідженні ми розуміємо кваліфікацію як результат інтелектуальної діяльності по знаходженню правової норми (норм), вказівку на статті (її частини та пункту закону), що передбачає вчинене.

Кваліфікація адміністративного правопорушення передбачає таке визначення його юридичного складу, яке в повній мірі відповідає фактичному проступку та характеризує як суспільно-небезпечне діяння. Поняття адміністративного правопорушення, що надає сучасне законодавство України, є таким: “Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається 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” [3, Ст. 9]. Дія законодавства про адміністративні правопорушення однаково розповсюджується на всі державні органи, установи, організації, об’єднані адміністративно-юрисдикційною компетенцією [4, с. 13]. Також дія законодавства про адміністративні правопорушення розповсюджується як на громадян України, так і на іноземців та осіб без громадянства [3, Ст. 16].

Диспозицією є елемент норми права, що вказує на правило поведінки, якою має відповідати поведінка суб’єкта [5, с. 166-167]. Стосовно доцільності виділення певних видів диспозицій як самостійних в сучасному правовому дискурсі не має єдиної думки. В цьому контексті постає питання про те, чи є бланкетна форма диспозиції самостійною, або її можна вважати різновидом відсильної.

Відсильною є диспозиція, що не надає викладу правила поведінки, а відсилає до іншої норми. Бланкетний виклад диспозиції більша частина сучасних вчених, розглядає як різновид відсильної норми. Критерієм, за яким розрізняють ці види диспозиції, може виступати те, що при бланкетній формі диспозиції відсилається не до норми права, котра входить до цього ж самого нормативно-правового акту, а до інших галузей законодавства, іноді навіть без точної конкретизації. Таким чином, бланкетна норма покладає на суб’єкта правозастосовної діяльності обов’язок пошуку відповідної норми. Отже, саме ступінь конкретизації, а не сам прийом відсилання, є тим критерієм, за яким можуть бути розділені поняття відсильної та бланкетної форми диспозиції. Також слід відмітити наявність змішаної форми диспозиції адміністративно-правової норми, що регламентує відповідальність за адміністративні правопорушення, на-

приклад, прямої та відсильної чи прямої та бланкетної (явної або неявної).

Належна кваліфікація адміністративних правопорушень є складним процесом саме тому, що законодавство в цій сфері представляє собою комплексну юридичну конструкцію, яка включає в себе багато різноманітних джерел. Окрім того, особи, в коло обов'язків і повноважень яких входить кваліфікація адміністративних правопорушень, повинні вільно орієнтуватись не тільки в адміністративному праві, але й інших галузях законодавства України. Це обумовлено тим, що саме бланкетність є виявом міжгалузевих зв'язків адміністративного права.

Українські вчені М. Панов і Н. Квасневська, розглядаючи кваліфікацію злочинів при бланкетній диспозиції закону про кримінальну відповідальність, виокремлюють два види "бланкетності диспозиції": пряму (явну) і непряму (неявну). При прямій (явній) бланкетності в диспозиції безпосередньо міститься вказівка на порушення тих чи інших норм, що передбачені в нормативно-правових актах інших галузей права чи законодавства. Також ці автори зазначають про наявність непрямої (неявної) бланкетності в диспозиції статей закону про кримінальну відповідальність, в яких вказуються такі ознаки злочину, що визначаються не тільки в диспозиції кримінального закону, але й у нормах інших нормативно-правових актів [6, с. 50]. Вважаємо доцільним зазначити про наявність вищезгаданих видів бланкетності також і в законодавстві, що регламентують відповідальність за адміністративні правопорушення.

Відсильна диспозиція міститься у наступних адміністративно-правових нормах – ч. 1, ч. 2, ч. 3 ст. 9; ч. 1 ст. 11; ч. 1 ст. 14; ч. 1, ч. 2 ст. 16 закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”, в яких міститься пряме відсилання до інших частин або статей зазначеного закону. Розкриємо зміст однієї з них. Одна з норм вищезазначеного закону викладена таким чином: "Особи, зазначені у пункті 1 та підпунктах "а", "б" пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, зобов'язані:

1) уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів;

2) невідкладно у письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів" [7].

Диспозиція цієї норми передбачає відсилання до попередніх статей цього самого закону. Саме для з'ясування такої дефініції як „конфлікт інтересів”, необхідно звернутися до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції”, де визначено, що конфлікт інтересів – суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [7].

В свою чергу, Кодекс про адміністративні правопорушення закріпив окрему главу під назвою „Адміністративні корупційні правопорушення”, зокрема примітки до ст. 172-4 та 172-5 відсилають до Закону України „Про засади запобігання і протидії корупції” для з'ясування суб'єктного складу такого роду проступків [3, 7].

Прикладом прямої (явної) бланкетної диспозиції є ч. 5 ст. 14 Закону України „Про дорожній рух”, в якій зазначається, що учасники дорожнього руху у випадках, визначених Законом України „Про екстрену медичну допомогу”, зобов'язані надавати необхідну домедичну допомогу та уживати всіх можливих заходів для забезпечення надання екстреної медичної допомоги, у тому числі потерпілим внаслідок дорожньо-транспортних пригод. В самому ж Кодексі про адміністративні правопорушення є глава під назвою „Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і

зв'язку", яка регулює питання додержання правил дорожнього руху [8, 9, 3].

Проаналізуємо диспозицію цієї норми детальніше. Так, з огляду на зміст вищезазначеної статті, нам необхідно звернутися до норм іншого нормативно-правового акта – закону України „Про екстрену медичну допомогу” для того, щоб визначити в яких саме випадках виникає обов'язок в учасників дорожнього руху надавати необхідну домедичну допомогу та вживати всіх можливих заходів для забезпечення надання екстреної медичної допомоги [9].

Прикладом прямої бланкетної диспозиції, також можна вважати ч. 2 ст. 41, яка відсилає нас до «Правил дорожнього руху» для з'ясування порядку початку руху, зміни руху за напрямком, розташування транспортних засобів і пішоходів, вибору швидкості руху та дистанції, обгону та стоянки, проїзду перехресть, пішохідних переходів і залізничних переїздів, зупинок транспортних засобів загального користування, користування зовнішніми світловими приладами, правила пересування пішоходів, проїзд велосипедистів, а також питання організації руху та його безпеки [10].

Особливий інтерес представляють норми, які стосуються кваліфікації правопорушень, що мають непряму (неявну) бланкетність у диспозиції.

Прикладом їх є ст. 53-1: „Самовільне зайняття земельної ділянки” Кодексу про адміністративні правопорушення України [3]. У диспозиції статті не визначено поняття самовільного зайняття, проте і не вказується на інший нормативно-правовий акт, що розкривається зазначена правова конструкція. З метою з'ясування цього питання правозастосовнику необхідно самостійно шукати необхідну норму. Так, Закон України „Про державний контроль за використанням та охороною земель” в ст. 1 визначає термін самовільного зайняття земельної ділянки як: „... це будь-які дії особи, які свідчать про фактичне використання ненаданої їй земельної ділянки чи намір використовувати земельну ділянку до встановлення її меж в натурі (на місцевості), до одержання документа, що посвідчує право на неї, та до державної реєстрації” [11].

Саме вказівкою на окремий нормативно-правовий акт, який необхідно застосовувати й відрізняються бланкетні прямі та непрямі норми.

Ще одним яскравим прикладом непрямої бланкетності у диспозиції є ч. 1 ст. 111. «Порушення правил безпеки польотів» Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якій зазначено: „Розміщення в районі аеродрому будь-яких знаків і пристроїв, схожих на маркірувальні знаки і пристрої, прийняті для розпізнання аеродромів, або спалювання піротехнічних виробів без дозволу адміністрації аеропорту, аеродрому, або влаштування об'єктів, які сприяють масовому скупченню птахів, небезпечних для польотів повітряних суден...” виходячи зі змісту зазначеної частини, для кваліфікації самого правопорушення лише статті Кодексу є недостатнім, оскільки необхідно з'ясувати такі категорії як: „аеродром”, „безпека польоті”, „повітряне судно”, яких сам Кодекс не містить [3]. Проте й вказівку на нормативно-правовий акт, де розкриваються ці поняття він не містить. Тож необхідно самостійно провести пошук відповідного нормативно-правового акту. В даному випадку це Повітряний кодекс України, де в ст. 1 „Визначення термінів”, розкриваються необхідні нам поняття [12].

Також доволі специфічним є кваліфікація правопорушень, що регламентуються адміністративними нормами, котрі мають змішану диспозицію. Наприклад, п.1, ч. 1, ст. 6 Закон України „Про засади запобігання і протидії корупції”, в якій зазначається: „Особам, зазначеним у пунктах 1-3 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для

себе чи інших осіб, у тому числі: 1) неправомірно сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти)". Вищенаведена стаття у своїй диспозиції містить відсылне положення, яке виражено таким чином „...особам, зазначеним у п. 1-3, ч. 1 ст. 4 цього Закону...”, для з'ясування якого нам необхідно звернутися до іншої статті, проте того ж самого закону [7]. Наявне й бланкетне (неявне) положення: „... одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг...”. для тлумачення якого треба звернутися до норм податкового права. З вищенаведеного вбачається, що змішана диспозиція поєднує в собі декілька видів самостійних, окремих диспозицій (в нашому прикладі це — відсылна та бланкетна диспозиції).

Викладене дає підстави дійти таких висновків:

1. Незважаючи на відсутність чіткої класифікації диспозицій норм в адміністративному праві, пропонуємо звернутись до існуючої в теорії держави права концепції, за яким бланкетна диспозиція є різновидом відсылної. Водночас, наголосимо на можливості визначення критерію щодо виділення бланкетної диспозиції — ступінь конкретизації, себто обсяг визначеності до якого джерела необхідно звернутись. Також пропонуємо провести паралель до існуючої класифікації в теорії кримінального права щодо бланкетних диспозицій, виділяємо пряму (явну) та непряму (неявну) бланкетні диспозиції.

2. Бланкетні адміністративно-правові норми є виявом міжгалузевих зв'язків адміністративного права, воно підпорядковує їх з метою вирішення актуальних проблем правового регулювання, особливо в аспекті диверсифікації юридичної відповідальності. В цьому випадку на перший план виходить їх конкретизуюча функція.

3. Бланкетні норми надають можливість повного та всебічного правового регулювання в тому випадку, коли суспільні відносини, передбачені нормами адміністративного права регулюються і нормами інших галузей законодавства.

4. Виділяємо пряму (явну) та непряму (неявну) бланкетні диспозиції, які відрізняються одна від одної вказівкою на окремий нормативно-правовий акт, який необхідно застосовувати. Пряма (явна) бланкетна диспозиція більш простіша та зручніша в застосуванні, на відміну від неї, непряма (неявна) бланкетна диспозиція змушує правозастосовника проводити самостійний пошук необхідної норми в іншому нормативно-правовому акті для встановлення кваліфікації адміністративного правопорушення.

5. Виникнення незручностей з цього приводу є негативним явищем, проте наш законодавець не може відмовитись від таких норм, оскільки неможливо включити в диспозицію норми відсилання до всіх необхідних, конкретно-визначених підзаконних нормативно-правових актів, з огляду на їх мінливість. Таким чином, за допомогою бланкетних норм забезпечується стабільність адміністративно-правового закону та усувається необхідність його надмірної конкретизації, казуальності, що є недоцільним з точки зору сучасної юридичної техніки та практичної діяльності. Стосовно відсылних диспозицій, то вони в застосуванні на практиці є найпростішими, адже взагалі виключають необхідність звернення до інших нормативно-правових актів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Нагребельний В.П. Кваліфікація / В. П. Нагребельний // Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : «Укр. енцикл.», 2001. — Т. 3. — К.-М. — 2001. — С. 71.
2. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. / В. О. Навроцький. — 2-ге вид. — К.: Юрінком Інтер, 2009. — 512 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. “ Додаток до № 51. “ Ст.1122.
4. Правозахисна діяльність прокурора у сфері адміністративної відповідальності: [наук.-практ. посібник] / Ю. Д. Дьомін, І. М. Козьяков, О. В. Драган; за заг. Ред. В. А. Занфірова. — К.: Істина, 2012. — 208 с.
5. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинский та ін.; за ред. О. В. Петришина. — Х. : Право, 2014. — 368 с.
6. Панов М. Кваліфікація злочинів при бланкетній диспозиції закону про кримінальну відповідальність / М. Панов, Н. Квасневская // Право України. — 2010. — №9. — С. 47-55.
7. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України. Поточна редакція від 01.01.2014 р. №3206-17 // Відомості Верховної Ради України. — 2011. — №40. — Ст. 404.
8. Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. “ № 31. “ Ст.338.
9. Про екстрену медичну допомогу: Закон України від 5 липня 2012 року. —[Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5081-17>
10. Правила Дорожнього руху: постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-п>
11. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/963-15>
12. Півітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>

УДК 342.95:629.4

Тимчишин Т. М., к.ю.н., старший викладач
кафедри адміністративно-правових дисциплін ЛьвДУВС

Окремі аспекти застосування адміністративної відповідальності за правопорушення, що вчиняються на об'єктах залізничного транспорту

Стаття присвячена застосуванню адміністративної відповідальності органами залізничного транспорту та органами внутрішніх справ. Досліджується мета, завдання, ознаки, принципи, характерні риси, а також підстави застосування адміністративної відповідальності. Проводиться теоретичний аналіз процедури здійснення державного примусу на об'єктах залізничної інфраструктури через реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Особлива увага приділяється адміністративно-правовому аналізу застосування адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, об'єкти залізничного транспорту, проступок, примус.

Статья посвящена применению административной ответственности органами железнодорожного транспорта и органами внутренних дел. Исследуется цель, задачи, признаки, принципы, характерные черты, а также основания применения административной ответственности. Проводится теоретический анализ процедуры осуществления государственного принуждения на объектах железнодорожной инфраструктуры через реализацию, применение и осуществление санкций. Особое внимание уделяется административно - правовому анализу применения административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, объекты железнодорожного транспорта, проступок, принуждение.

This article deals with applying administrative liability by the railway authorities and the police. It studies purpose, objectives, characteristics, principles, peculiar features, as well as grounds for applying administrative