

**МЕТОДОЛОГІЧНІ ПИТАННЯ  
ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ  
ПРАВОПОРУШЕНЬ СУБ'ЄКТАМИ  
НЕ ЗАКОНОДАВЧОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ**

**М.А. Самбор**

*кандидат юридичних наук,  
лауреат Всеукраїнського фонду юридичної науки  
академіка права В.В. Сташиса,  
лауреат Міжнародної премії  
академіка П.П. Михайленка  
Міжнародної академії фундаментальних основ буття,  
лауреат відзнаки НАН України «Талант, натхнення, праця»,  
член Прилуцької міської міжвідомчої  
координаційно-методичної ради  
з правової освіти населення,  
член Міжвідомчої ради з питань сім'ї, тендерної рівності,  
демографічного розвитку,  
запобігання насильству в сім'ї та протидії  
торгівлі людьми Прилуцької міської ради,  
старший інспектор штабу Прилуцького МВ УМВС України  
в Чернігівській області (з обслуговування  
міста Прилук та Прилуцького району)*

**Постановка проблеми.** Явища, що пов'язані із правом про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктним правом) характеризуються багатовимірними аспектами пізнання. Зрозумілим є той факт, що предмет пізнання адміністративно-деліктного права охоплює собою суто теоретичні аспекти цієї проблематики, а також сферу прикладну, пов'язану із втіленням теоретичних здобутків у законодавстві та його застосування у фактичних відносинах, урегульованих цими ж таки юридичними нормами.

Звідси й значна зацікавленість даними питаннями, оскільки останні безпосередньо стосуються реалізації окремими громадянами та їх об'єднаннями їх прав, свобод та інтересів, а також захисту цих прав, свобод та інтересів від інших учасників відносин, які своїми діями чи бездіяльністю порушують ці права, свободи та інтереси закріплені та гарантовані державою та на міжнародному рівні.

Магнетизм предмету адміністративно-деліктного права для дослідників зумовлюється й тим, що країна до сих пір користується законодавством періоду Радянського Союзу, що вкотре піднімає на поверхню недосконалість норм,

пов'язаних із тим, що останні не відповідають соціально-політичним, економічним умовам існування людини.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Спроби наукового осмислення необхідності вдосконалення норм законодавства про адміністративні правопорушення, зумовлюють широкий спектр науково-теоретичних досліджень та на їх основі пропозицій з вдосконалення законодавства щодо окремих видів адміністративних правопорушень. Такі дослідження безперечно потрібні, однак, останні мають вузьку спрямованість на розв'язання окремої проблеми, хоча у своїй сукупності не забезпечують єдності підходів, які формували б наукову концепцію реформування законодавства про адміністративні правопорушення.

Неможливо заперечити здобутки науковців, які присвятили свої дослідження означеній тематиці. Серед ґрунтовних робіт слід виокремити дисертаційні роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук А.Т. Комзюка, Т.О. Коломієць, В.К. Колпакова, І.П. Голосніченка, О.І. Остапенка, В.К. Шкарупи, які висвітлили найбільш актуальні питання адміністративно-деліктного права, зокрема такі як адміністративний примус у публічному праві, адміністративна деліктологія, деліктний феномен у адміністративному праві, адміністративний примус у правоохоронній діяльності, доказування і докази у адміністративно-примусовій діяльності. Продовжуючи мову про кандидатські дисертації, на сторінках останніх розглядається проблематика окремих адміністративних правопорушень, або ж відокремлені питання загальної частини адміністративно-деліктного законодавства. Як наслідок, поза увагою залишаються питання, пов'язані із методологічним забезпеченням реформування законодавства України про адміністративні правопорушення. І це тоді, коли законодавство країни, яке містить охоронні норми, поспіхом йде вперед, а норми про адміністративну відповідальність залишаються майже незмінними впродовж десятиліть. Одні, твердитимуть, що це ознака їх бездоганності, адаптації до сучасних умов, однак, за своєю суттю це більше схоже на вікові відставання, які й наздогнати з кожним новим кроком не так вже й легко.

Одним із таких питань є розмежування адміністративних правопорушень за суб'єктами встановлення гіпотез та диспозицій норм, якими визначається адміністративна відповідальність за ті чи інші правопорушення.

Виходячи зі сказаного **метою** даної статті є дослідження методологічно-го забезпечення реформування законодавства про адміністративні правопорушення на основі визначення кола суб'єктів, які визначають діяння як адміністративні правопорушення.

**Основні результати дослідження.** Сучасність ставить на порядку денному необхідність приведення чинного законодавства України у відповідність із сучасними соціально-політичними, економічними умовами існування країни та суспільства, створення такого законодавчого масиву, який забезпечить ефективне впорядкування суспільних відносин з метою забезпечення сталості розвитку, гарантування умов реалізації прав, свобод та інтересів усіх учасників відносин.

Законодавство про адміністративну відповідальність органічно поєднує у собі здобутки теоретичної науки, котрі знаходять своє логічне продовження у законодавстві, покликаному регулювати фактичні суспільні відносини, пов'язані із охороною найважливіших суспільних та державних інтересів, прав, свобод та інтересів окремих осіб та їх об'єднань. Найбільш яскравим законодавчим актом про адміністративну відповідальність безсумнівно є Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [5].

Складність сучасних суспільних відносин диктує необхідність комплексного застосування норм різної галузевої приналежності, тому нині точок міжгалузевого дотику більше, ніж категоричних відмінностей [2, с. 5]. Ця участь не оминула й адміністративно-деліктне право. Маючи всі притаманні адміністративному праву характеристики, останнє невід'ємно пов'язується й з іншими галузями права та законодавства. Та перш ніж вести мову про можливі напрямки та шляхи реформування законодавства про адміністративну відповідальність, слід визначити теоретичні підвалини, так би мовити створити надійний фундамент, яким може стати лише теорія, котра сухо, але поряд з тим впевнено викладає основні постулати галузі права.

Як зазначав О. Скрипнюк, сама по собі теорія права, як сукупність знань про закономірності розвитку і регулювання відносин, їх виникнення, розвиток і припинення, ще не може характеризуватись як надійна запорука того, що всі ці теоретичні узагальнення матимуть статус об'єктивно цінних та істинних знань. У випадку відмови від методологічного принципу об'єктивності, навіть логічно несуперечлива система теоретичних знань про право, його розвиток, структуру і функціонування не матиме жодної наукової цінності та поставатиме лише як гра уяви того чи іншого дослідника. За цієї причини, виникає потреба у певних усталених та ефективних способах відтворення властивостей досліджуваних теорією права об'єктів, які одночасно містять сукупність чітко визначених прийомів та засобів, які дозволяють на теоретичному і практичному рівні вивчати та узагальнювати правові явища, а також встановлювати відповідність отриманих таким чином знань об'єктивним фактам чи явищам [1, с. 253]. Не дивлячись, що ці слова озвучені відносно теорії конституційного права, останні цілком можуть бути застосовані стосовно й такої галузі публічного права як адміністративне право та його підгалузі — адміністративно-деліктного права. Будь-які теоретичні положення мають бути апробовані та впроваджені у юридичну практику, адже лише практика може дати об'єктивну та неупереджену оцінку суто теоретичним розробкам. На жаль, існуюче законодавство про адміністративні правопорушення зазнає істотних змін, при цьому такі зміни нерідко належним чином теоретично не обґрунтовані, як наслідок — сфера застосування цих норм, вказує на те, що подібні норми стають «мертвими», або ж такими, що у неповній мірі відповідають викликам сьогодення. Особливої уваги заслуговують новітнього осмислення норми, які приймалися у зовсім інших соціально-політичних умовах, які аж ніяк не в змозі «прижитися» у сучасності. Разом з тим, їх зміни мають бути аргументовані не лише необхідністю, а й науковістю, всебічністю та правовою потребою, що у свою чергу має охопити не лише потреби змін нормативного матеріалу, а

й запропонувати такі нові норми, які відповідатимуть потребам, матимуть належну методологічну базу, яка гарантуватиме цим нормам життєздатність, а також потребу суспільства у цих нормативних приписах.

На початковому етапі слід відпрацювати методологічні підходи у теорії, а вже потім апробувати їх у суспільних відносинах.

При визначенні поняття галузі (конституційного) права, а отже, й при розробці поняття теорії галузі (конституційного) права, слід враховувати насамперед права, політичну волю та законні інтереси учасників відповідних суспільних відносин [1, с. 257]. Одним із таких інтересів, на нашу думку, слід вважати інтереси, пов'язані із встановленням складів адміністративних правопорушень, оскільки більшість норм КУпАП, якими визначаються діяння, як адміністративні правопорушення, мають відсильний та банкетний характер, що вказує на ту обставину, що існує певне коло суб'єктів, окрім законодавця, які уповноважені визначати діяння, як адміністративні правопорушення, а відтак, саме від цих органів залежить та обставина, чи буде певний вид діянь, зумовлених поведінкою суб'єктів засуджуватися, а відповідним чином такі особи будуть підлягати адміністративній відповідальності. Поряд з цим, інтереси окремих суб'єктів, зокрема таких як роботодавці, окремі органи місцевого самоврядування, не повинні мати надзвичайні повноваження щодо визначення діянь, як адміністративних правопорушень. Адже, тим самим останні беруть на себе функції держави, адже у п. 22 ст. 92 Конституції України [4] чітко зазначається, що виключно законами України встановлюється адміністративна відповідальність та виключно законами України визнаються діяння, які є злочинами.

Насправді, це положення може бути неоднозначно сприйнято. З одного боку дійсно виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, однак їх склади (а саме склад діяння (його суб'єкт та об'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторони й характеризують діяння, як адміністративне правопорушення) фактично віддаються до відання державних та недержавних органів, котрі самостійно й визначають їх склади, тим самим, на нашу думку, спростовується постулат, закладений у вищезгаданій статті Конституції України.

Крім того, це створює підґрунтя для неоднозначного сприйняття та формування складу правопорушень у різних регіонах країни (та й не тільки у різних регіонах, а у різних районах у межах однієї області, або ж у різних населених пунктах чи то ж територіальних громадах одного району), а й власне норми Конституції України.

Зародження таких сумнівів, а тим паче їх привселюдне озвучення, чи посилання на них у наукових та зацікавлених колах, мають закласти стимули для розвитку та реформування норм законодавства про адміністративні правопорушення.

О. Фат'янов, зазначає, що причина необхідності реформування галузі адміністративного права полягає в істотних змінах у сфері правового регулювання, яка охоплюється даною галуззю. Як зазначає, Д. Бахрах, адміністративне право є фундаментальною галуззю, що нібито стоїть на чолі цілого ряду

галузей публічного права. Дана галузь в значній мірі є базовою, «материнською» для земельного, екологічного, фінансового муніципального права, а за кількістю джерел претендує на роль супергалузі права, що задає правовий режим організації та діяльності органів та посадових осіб виконавчої влади, а також поведінки всіх учасників управлінських відносин [2, с. 4; 3, с. 31-38]. На нашу думку, адміністративні правопорушення мають бути чітко, лаконічно і зрозуміло викладені у законодавчому акті, що вказує не лише на міру адміністративної відповідальності, а й мати виключний перелік складів адміністративних правопорушень. Однак, як би там не було, слід розуміти, що визначення діяння, як адміністративного правопорушення, можливе виключно у взаємоузгодженні із допустимими межами поведінки суб'єкта у суспільстві, тобто законодавство про адміністративні правопорушення не може бути відособленим, певним чином відокремлено від інших галузей як публічного, так і приватного права, норми яких визначають та регламентують загальноприйнятий порядок дій у правовідносинах. Адже перш ніж визначити суспільно шкідливе, необхідно зрозуміти суспільно корисне, адже шкідливе, а саме така характеристика притаманна правопорушенню, є певним винятком для соціуму, тоді як корисне сприймається як певна догма поведінки.

Один із таких підходів до реформування законодавства про адміністративні правопорушення, що пропонується у теорії адміністративно-деліктного права, є формування системи стягнень.

О. Фат'янов наводить як приклад, градацію дисциплінарних санкцій залежно від джерела прийняття норм права, вказуючи, чий нормовстановлення слід виконувати беззаперечно [2, с.4]. Безперечно це важливо, однак ще більш важливо визначити від яких діянь слід утримуватися, та хто саме повинен (а точніше має право) визначати такі діяння.

На перший погляд, норми КУпАП, інші законодавчі акти, якими встановлюється адміністративна відповідальність, містять вичерпний перелік адміністративних правопорушень. Однак, проаналізувавши норми цих законодавчих актів, можна помітити, що значна кількість норм особливої частини, зокрема КУпАП, змушує нас звертатися до інших нормативно-правових актів, зокрема тих, що прийняті не законодавчим органом — Верховною Радою України.

Постає логічним питання, хто має визначати діяння, які є шкідливими і будуть сприйматися, як адміністративні правопорушення, за вчинення яких передбачається адміністративна відповідальність. Звісно, що більшість суспільних відносин урегульовується законодавчо, урегульовується нормативно допустима поведінка. Разом з тим, нормативно недопустима поведінка залишається «за бортом». Скажуть, що все те, що знаходиться «за межами» допустимого, вміщується у охоронних нормах, які й визначають діяння, які є адміністративними правопорушеннями.

Незаперечним фактом залишається те, що норми, якими встановлюється адміністративна відповідальність досить таки часто мають бланкетний характер, який зумовлюється існуванням не лише норм адміністративного права, а й норм інших галузей права, за невиконання яких й настає адміністративна відповідальність.

У цьому контексті заслуговує на увагу питання саме визначення гіпотез та диспозицій бланкетних норм КУпАП, а саме суб'єктів, які їх приймають. Абсолютно беззаперечним є те, що адміністративна відповідальність настає саме за порушення норм законодавчих актів, які прийняті на найвищому законодавчому рівні, органом, уповноваженим приймати закони. Дещо, в іншому аспекті сприймається адміністративна відповідальність за діяння, які визнаються протизаконними органами місцевого самоврядування, чи то й взагалі суб'єктами господарювання.

Поряд з цим слід зауважити, що, скажімо, санкції, які передбачають застосування до порушників мір державного (саме державного) примусу, не завжди пропорційні (відповідають) нормам, які встановлюють адміністративну відповідальність. Так, наприклад, норми КУпАП, що передбачають адміністративну відповідальність у сфері безпеки дорожнього руху, маючи бланкетний характер, що вказує на необхідність звернення до Правил дорожнього руху України, які затверджені постановою Кабінету Міністрів України, мають надзвичайно тяжкі санкції, зокрема значні за своїм розміром штрафи, у тому числі можливість застосування найважчого адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту. Тоді як, наприклад, адміністративні стягнення за появу у громадському місці у п'яному вигляді чи розпивання спиртних напоїв у громадському місці передбачає у вигляді стягнення попередження, штрафи у розмірах 17-85 гривень. Хоча, по суті, зміст, юридичний склад даного правопорушення передбачено на найвищому — законодавчому рівні, безпосередньо у КУпАП.

Слід ретельно вивчити, зважуючи на сьогоденні тенденції економічного розвитку, доцільність надання суб'єктам господарювання можливостей притягнення особи до адміністративної відповідальності. Зрозумілим є той факт, що в умовах, коли приймалися норми КУпАП, а саме 1984 р., усі підприємства належали до державної форми власності, а тому й держава, за допомогою державного примусу визначала негативні наслідки, які могли бути застосовані до порушників дисципліни, скажімо до осіб, які перебувають на робочому місці у нетверезому стані. Наскільки це залишається актуальним в умовах сьогодення. Очевидним, що такі порушення слід розглядати з точки зору порушень трудової дисципліни, й застосування до таких порушників заходів дисциплінарного впливу. Крім того, нині чинні норми КУпАП, надають право керівництву суб'єкта господарювання притягувати особу за такі порушення до адміністративної відповідальності. Фактично у такий спосіб відбувається делегування функцій держави недержавним підприємствам, установам та організаціям, а інколи й окремим особам (наприклад, фізичним особам — підприємцям), що пов'язано із застосуванням заходів державного примусу, які окрім безпосередніх негативних наслідків для особи у вигляді адміністративних стягнень, мають ще й певні негативні наслідки, а саме перебування особи у статусі такої, яка притягалася до адміністративної відповідальності протягом календарного року.

Ураховуючи вищевикладене, слід виважено підходити до питання щодо уповноваження недержавних суб'єктів на право застосування заходів держав-

ного примусу, пов'язаних із реалізацією заходів щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності.

На наш погляд, доречним було б установити певну класифікацію адміністративних санкцій залежно від суб'єкта, уповноваженого визначати діяння, як адміністративне правопорушення, та застосування до порушника окремих видів адміністративних стягнень.

Не зайвим буде сказати про те, що нині чинні норми КУпАП являють собою з'єднувальну ланку між законодавчими актами у їх вузькому розумінні та іншими підзаконними нормативно-правовими актами як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, судової гілки влади, недержавних підприємств, установ та організацій у частині визначення складів адміністративних правопорушень. Вважаємо, що на даному етапі слід було б доповнити КУпАП нормами, які визначали б порядок визначення діянь не законодавчим шляхом, що обґрунтовувало б та дозволяло громадянину орієнтуватися у правовій сфері законодавства про адміністративні правопорушення. Адже, норми КУпАП у першу чергу покликані ознайомлювати громадян з тим, чого робити не слід під загрозою юридичної відповідальності. А тому КУпАП повинен містити крім прямого викладу заборонних норм, норми, які визначають порядок прийняття таких норм у разі наявності в Особливій частині КУпАП бланкетних норм, що вказують на склад правопорушення, який можливо зрозуміти виключно, звернувшись до положень суб'єктів, наділених правом приймати нормативно-правові акти загальнообов'язкового характеру, зокрема й у межах лише певної територіальної одиниці країни.

**Висновки.** Національна система реформування законодавства про адміністративні правопорушення має передбачати механізми уникнення необґрунтованої передачі повноважень органу законодавчої влади щодо визначення адміністративних правопорушень та їх складів іншим центральним органам державної влади, та надто прискіпливо у цьому питанні підходити визначення можливості прийняття участі у формуванні складів адміністративних правопорушень органами місцевого самоврядування.

Формування справедливої системи підходів до законодавчого регулювання законодавства про адміністративну відповідальність та адміністративні правопорушення не може обійтися без доручення до цього процесу громадськості, як окремих недержавних підприємств, установ та організацій, так і окремих громадян. Однак, на нашу думку, це не означає, що останні повинні самостійно визначати діяння, які будуть сприйматися як адміністративні правопорушення. Ці особи повинні брати участь у формуванні таких складів адміністративних правопорушень, однак їх законодавче закріплення має відбуватися у відповідності до процедури прийняття законодавчих актів. Це вкотре дозволить сформувати унікальну та ефективну систему оновлення законодавства шляхом врахування інтересів окремих громадян та їх колективів, і зрештою, затвердження таких інтересів на рівні загальнодержавних та суспільних у порядку спеціальної процедури.

Такий спосіб стимулювання до формування сучасного законодавства гарантує те, що ідеї прав свобод та інтересів стануть реальними ідеалами, що

забезпечить їх повноцінну реалізацію, надійну охорону та захист. Крім цього створить не лише передумови, а й фактичну особисту відповідальність кожного громадянина за свої дії, у тому числі щодо забезпечення законності і правопорядку у суспільстві, гарантуванні реалізації прав, свобод та інтересів сторін у правовідносинах.

На нашу думку, здійснення таких заходів дозволить створити сильну українську державу з якісним сучасним законодавством, де дійсно людина, її честь та гідність, права, свободи та інтереси будуть не лише деклараціями, а насправді становитимуть зміст і спрямованість держави, як особливого політико-правового об'єднання громадян.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Скрипнюк О.* Методологічні проблеми теорії конституційного права / О.В. Скрипник // Право України. — 2013. — № 5. — С. 253-261.
2. *Фат'янов А.А.* К вопросу о реформировании системы административного права / А.А. Фат'янов // Административное право и процесс. — 2012. — № 11. — С. 3-5.
3. *Бахрах Д.Н.* О предмете административного права России / Д.Н. Бахрах // Государство и право. — 2003. — № 10. — С. 31-38.
4. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К. : Вид-во «Право», Українська Правнича Фундація, 1996. — 64 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року: статті 1-21220. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/print1361270147645521>; статті 213-330. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу. — <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/print1361270147645521> — Дата доступу 24 квітня 2013 року.

#### **Самбор М.А. Методологічні питання щодо визначення змісту адміністративних правопорушень суб'єктами не законодавчої гілки влади**

*У статті розглядаються актуальні питання реформування законодавства України про адміністративні правопорушення щодо використання можливостей визначення складу адміністративного правопорушення поза змістом законодавчих актів України, на що вказують чинні норми Кодексу України про адміністративні правопорушення. Пропонуються шляхи реформування законодавства про адміністративні правопорушення України у спосіб, який забезпечить включення до законодавчого акту, яким будуть визначатися адміністративні правопорушення, вичерпного переліку складів правопорушень, за які передбачатиметься адміністративна відповідальність. Поряд з цим відстоюється позиція того, що до процедури розробки такого переліку охоронних норм слід залучати громадськість, недержавні організації, органи місцевого самоврядування, широкі верстви населення.*

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення; реформування законодавства про адміністративні правопорушення; суб'єкти, уповноважені визначати діяння, як адміністративні правопорушення.



**Самбор Н.А. Методологические вопросы относительно определения содержания административных правонарушений субъектами не законодательной ветки власти**

*В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования законодательства Украины об административных правонарушениях относительно использования возможностей определения состава административного правонарушения вне содержания законодательных актов Украины, на что указывают действующие нормы Кодекса Украины об административных правонарушениях. Предлагаются пути реформирования законодательства об административных правонарушениях Украины в способ, который обеспечит включение в законодательный акт, которым будут определяться административные правонарушения, исчерпывающего перечня составов правонарушений, за которые будет предусматриваться административная ответственность. Рядом с этим отстаивается позиция того, что к процедуре разработки такого перечня охраняемых норм следует привлекать общественность, негосударственные организации, органы местного самоуправления, широкие слои населения.*

**Ключевые слова:** административное правонарушение; реформирование законодательства об административных правонарушениях; субъекты, уполномоченные определять деяние, как административные правонарушения.

**Sambor M.A. Methodological issues to determine the content of administrative offenses subject is the nonlegislative branch**

*The article deals with issues of reform legislation of Ukraine on Administrative Offences concerning use of the determination of an administrative offense outside content Legislative Acts of Ukraine, as indicated by current norms of the Code of Ukraine on Administrative Offences. Ways of reforming the legislation on administrative offenses Ukraine in a manner that will ensure inclusion in the legislation, which will be determined by administrative violations exhaustive list of offenses for which envisage administrative responsibility. At the same time advocated the position that the procedure of developing such a list of security standards should involve the public, NGOs, local governments and the general public.*

**Keywords:** administrative violations; reforming legislation on administrative offenses; subjects the power to determine acts as administrative offenses.

Стаття надійшла до редакції 20.08.2013.