

12. Lord Halishame of Marynborne. Laws of England. – London : Butterworths, 1990, – P. 112-220.
13. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / В.О. Заросило – К., 2002. – 19 с.
14. Организация деятельности органов внутренних дел зарубежных стран. Управление полициями буржуазных стран: [учебник] / [под. ред. Б.С. Крылова]. – М., 1980. – 160 с.
15. Коненко С.Я. Реорганізація системи МВС України на сучасному етапі державотворення: (із досвіду реорганізації поліції Німеччини) / С.Я. Коненко. – К.: Знання України, 2006. – 44 с.

УДК 342.9

## ІДЕНТИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Саєнко С.І., к.ю.н., доцент

*Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

Досліджуються законодавчі дефініції адміністративного правопорушення; аналізуються окремі елементи складу адміністративного правопорушення; приділяється увага співвідношенню термінів «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок».

*Ключові слова:* адміністративне правопорушення, адміністративний проступок, відповідальність, об'єкт правопорушення, правовідносини, суб'єкт правопорушення.

Саєнко С.И. ИДЕНТИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ УКРАИНЫ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

Исследуются законодательные дефиниции административного правонарушения; анализируются отдельные элементы состава административного правонарушения; уделяется внимание соотношению терминов «административное правонарушение» и «административный проступок».

*Ключевые слова:* административное правонарушение, административный проступок, ответственность, объект правонарушения, правоотношения, субъект правонарушения.

Sayenko S.I. AUTHENTICATION OF ADMINISTRATIVE OFFENCE ON THE LEGISLATION OF UKRAINE / Lugansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

Legislative definiciei of administrative offence is probed; the separate elements of composition of administrative offence are analysed; attention correlation of terms is spared «administrative offence» and «administrative misconduct».

*Key words:* administrative offence, administrative misconduct, responsibility, object of offence, legal relationships, subject of offence.

Якщо запитати юристів-практиків про те, які протиправні діяння можуть визнаватися адміністративними правопорушеннями, то більшість з них порадять ознайомитися зі змістом ст.9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) для того щоб отримати відповідь на поставлене запитання. Однак чи зможемо ми в такому

разі отримати дійсно повну, а головне істинну відповідь? Вважаємо, що ні, бо аналіз адміністративного законодавства України засвідчує той факт, що в одному понятті не вдалося відобразити всю суть і зміст названої правової категорії. Більш того, дефініції аналізованого феномену, наведеної в ст.9 КУпАП, виявляється також замало для проведення ідентифікації його адміністративно-правової природи.

Даний висновок читачеві спочатку може здатися передчасним і дискусійним, оскільки навіть в адміністративно-юрисдикційній практиці ще жодного разу не було підтверджено хибність законодавчого підходу. Проте, як не дивно, висловлене твердження має під собою нормативне підґрунтя. І наша мета – довести це за допомогою відповідних аргументів.

Як об'єкт наукового аналізу адміністративне правопорушення в цій статті буде досліджено з позиції трьох критеріїв: 1) нормативної бази; 2) окремих елементів складу правопорушення; 3) виду відповідальності. Перелік названих критеріїв звичайно не можна вважати повним для розкриття усього різноманіття прояву суті та змісту адміністративного правопорушення. Але в той же час він достатній і прийнятний для того, щоб націлити українського законодавця на необхідність оновлення нормативної дефініції адміністративного правопорушення, а вчених-адміністративістів на відновлення конструктивної дискусії по даній проблематиці.

Спочатку пропонуємо читачеві ознайомитися з результатами аналізу нормативних положень тих законодавчих актів, у яких закріплено поняття адміністративного правопорушення, оскільки більшість науковців саме і приймають їх за відправну крапку при дослідженні правової природи, суті та змісту аналізованого феномену. Перш за все згадаємо нормативні положення ст.9 КУпАП. У останній вказано, що 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 та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [1, 9]. Це поняття з 1984 року стало базовим для подальшого його використання у формуванні підзаконного адміністративно-деліктного законодавства України, а в 1996 році ще й отримало конституційну підтримку (пункт 22 ст.92 Конституції України) [2].

Але законодавчий консенсус тривав недовго. У пориві безсистемної нормотворчої практики в адміністративно-деліктному законодавстві паралельно КУпАП з'явилася нова інтерпретація адміністративного правопорушення. У ст.319 Митного кодексу України від 22 липня 2002 року (далі – МКУ) було проголошено, що порушення митних правил – це також адміністративне правопорушення. При цьому показовим став той факт, що останнє вже характеризувалося як протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, та за які цим Кодексом передбачена адміністративна відповідальність [3].

Відразу хотілося б звернути увагу на істотні відмінності названих дефініцій. По-перше, з наведеного визначення порушення митних правил випливає, що воно інтерпретується вже не як одичне діяння, а як сукупність діянь (протиправні, винні дії або бездіяльність). Такий підхід хоча й суперечив положенням ст.9 КУпАП, але виявивши стійкість перед критикою вчених-адміністративістів законодавець усе ж таки саме його обрав для нормативного закріплення поняття адміністративного правопорушення в МКУ.

По-друге, відмінності між КУпАП і МКУ також спостерігаються і у відсутності в останньому синонімічного ряду «адміністративне правопорушення – проступок». Такий подарунок законодавця окремим дослідникам позитивістського напрямку став обґрунтуванням їх давньої позиції з приводу того, що все законодавство про

адміністративні правопорушення повинне будуватися на змісті конституційних положень і суперечити їм не може (ще раз нагадаємо, що в пункті 22 ст.92 Конституції України йдеться лише про адміністративне правопорушення).

Більше того, як здалося на перший погляд, в адміністративно-деліктному законодавстві України стали зникати й передумови для подальших дискусій з приводу тотожності чи відмінності адміністративного правопорушення та адміністративного проступку, ширини об'єму їх тлумачення. Орієнтир змістився на використання в нормативних актах лише поняття «адміністративне правопорушення». Конституційні норми в цьому випадку стали нормами дійсно прямої дії і по юридичній ієрархії очолили законодавство про адміністративну відповідальність.

Але український законодавець парадоксальний. Вже 6 липня 2005 року ним знову було створено нормативне підґрунтя для поновлення наукових дискусій з питання співвідношення «правопорушення-проступок» з прикметником адміністративний. Без видимих на те причин у частині 2 ст.18 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) він зробив згадку лише про адміністративний проступок без приставки «правопорушення». Після цього окружним адміністративним судам стали підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін мав виступати орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім справ з приводу їхніх рішень, дій чи бездіяльності в справах про адміністративні проступки [4].

Не зважаючи на те, що законодавча термінологія поповнилася новим терміном «адміністративний проступок», це лише посилило ситуацію з правомірністю оскарження в адміністративних судах незаконних дій і рішень державних органів (їх посадовців). Перед практиками виникло проблемне питання: чи підпадають під формулювання частини 2 ст.18 КАСУ незаконні дії і рішення державних органів, здійснені та прийняті в рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення, порядок здійснення яких урегульований КУпАП і МКУ? Оскільки у вказаних нормативних актах йдеться лише про адміністративні правопорушення, то деякі адвокати саме на відмінності термінології стали вибудовувати захист інтересів позивачів в адміністративних судах. Таким чином, вийшло, що український законодавець хотів зробити як краще, а вийшло як завжди.

З усього сказаного вище можна зробити наступні проміжні висновки:

- по-перше, що являє собою адміністративне правопорушення на підставі аналізу чинного законодавства України достатньо складно однозначно встановити. В одному випадку це тільки одичне діяння (КУпАП), в іншому вже потрібна їх серія, тобто декілька діянь (МКУ);
- по-друге, можна лише припустити, що законодавець під адміністративним правопорушенням (проступком) у ст.9 КУпАП, під адміністративним правопорушенням в ст.319 МКУ та під адміністративним проступком у частині 2 ст.18 КАСУ мав на увазі одне й те ж правове явище. Тоді ця позиція вимагає приведення її до спільного знаменника, заснованого на конституційних положеннях і прийнятого для формування однозначної юрисдикційної практики;
- і, третє, якщо ж усе-таки спробувати визначити правову природу досліджуваного феномену, то орієнтуючись виключно на такий критерій, як нормативні підстави, можна з упевненістю стверджувати про наступне. Адміністративним правопорушення являється лише через те, що таку назву присвоїв йому законодавець. Але якщо детальніше заглибитися в дослідження суті та змісту

цього явища, то стає зрозумілим, що в чистому вигляді адміністративно-правова природа його не підтверджується.

Про справедливість останнього припущення свідчить також аналіз окремих елементів складу адміністративного правопорушення. У цьому плані показовим, передусім, виступає суб'єкт правопорушення. Він здатний дослідникові розкрити очі на істинну правову природу аналізованого феномена. Показати, що адміністративне правопорушення і не зовсім вже таке й «адміністративне».

Отже, «у чистому вигляді» доцільно було б, напевно, називати адміністративним таке протиправне діяння, яке вчинили посадова чи службова особа-представник органів виконавчої влади або місцевого самоврядування, при здійсненні владних управлінських функцій, тобто адміністративно-владний суб'єкт. З цих позицій делікти, скоєні вказаними особами, дійсно за своєю природою адміністративні. Але при такому підході знову виникають відповідні протиріччя. Їх суть полягає в наступному.

У першу чергу звернемо увагу на те, що коло суб'єктів адміністративних деліктів за чинними КУПАП і МКУ не вичерпується представниками адміністративно-владних повноважень. Доцільно згадати лише про неповнолітніх, іноземців та інших осіб, на яких не поширюються ознаки представників адміністративної влади. Виходить, що по цих нормативних актах обраний елемент складу правопорушення не проходить як показник його адміністративно-правової природи. Він лише в деякій мірі підтверджує її.

Більше того, «суб'єкт правопорушення» перед українською адміністративно-правовою наукою оголює іншу проблему, суть якої можна виразити в наступному питанні: а чи є по своїй правовій природі адміністративними ті делікти, які вчиняються посадовими та службовими особами-представниками органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, при здійсненні ними владних управлінських функцій, і механізм захисту від яких передбачений в Кодексі адміністративного судочинства України?

За обраним критерієм такі делікти дійсно можна вважати різновидом адміністративних правопорушень, і другорядні ознаки на це теж вказують. При здійсненні останніх, наприклад, заводиться справа адміністративної юрисдикції, вона розглядається в порядку адміністративного судочинства, приводом для її порушення є адміністративний позов (ст.3 КАСУ). Очевидним лише є те, що склади цих правопорушень чітко в законодавстві України не визначені. Але в узагальненому вигляді це порушення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин (частина 1 ст.2 КАСУ), які так часто трапляються в нашому повсякденному житті.

На підставі сказаного можна зробити наступний висновок. Представлені аргументи, як мінімум, засвідчили правомірність того, що в КАСУ передбачений самостійний механізм захисту від адміністративних правопорушень. І хоча останні є такими по своїй суті, як український законодавець, так і адміністративно-правова наука цей факт визнавати поки що не поспішають.

Можна звичайно припустити, що правопорушення вважається адміністративним виходячи з об'єкта його посягання. Правовідносини у сфері державного управління довгий час в адміністративно-правовій науці визнавалися тим критерієм, за допомогою якого здійснювалася адміністративна ідентифікація делікту. У радянський період розвитку адміністративно-правової науки представлений підхід був домінуючим, більше того у 80-х роках ХХ століття його спробували нормативно втілити в усіх кодексах про адміністративні правопорушення союзних республік. Спроба вийшла не кристально чистою, хоч і стверджувалося згодом, що об'єктом адміністративних правопорушень були закріплені саме правовідносини управлінського характеру.

Але зроблений автором статті поверхневий аналіз об'єктів конкретних адміністративних правопорушень, закріплених чинним КУпАП, вказав на змішаний підхід в їх нормативному визначенні. Є правопорушення, які дійсно зазіхають на правовідносини управлінського характеру, і є делікти, що посягають на інші види правовідносин. Погодьтеся, що важко назвати правовідносини управлінського характеру об'єктом таких адміністративних правопорушень, як: 1) жорстоке поводження з тваринами (ст.89 КУпАП); 2) виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення (ст.176 КУпАП); 3) заняття проституцією (ст.1811 КУпАП) і багатьох інших. Таким чином, знову впливає висновок про те, що й об'єкт делікту не може в чистому вигляді охарактеризувати його як адміністративне правопорушення. Тобто адміністративний, але не через цей критерій.

Базовим критерієм ідентифікації адміністративного правопорушення законодавець намагався визнати так само й вид юридичної відповідальності, передбачений за його скоєння. У ст.9 КУпАП і ст.319 МКУ він категорично вказав, що адміністративним правопорушенням може бути винятково таке діяння, за яке передбачена тільки адміністративна відповідальність. Цілком логічно припустити, що за задумом українського законодавця так воно й мало статися. Звичайно, раз за правопорушення повинна наставати адміністративна відповідальність, то воно дійсно адміністративне.

Але Гордіїв вузол і тут до кінця не вдалося розрубати. Виявляється, за вчинення адміністративного правопорушення може наставати дисциплінарна відповідальність для військовослужбовців та інших осіб, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів (ст.15 КУпАП). Трудовий колектив або громадська організація можуть за скоєння адміністративного правопорушення застосувати заходи громадського впливу (ст.21 КУпАП). Тут доречно також згадати й про неповнолітніх, для яких за вчинення ними більшої адміністративних правопорушень передбачені такі заходи впливу, які аж ніяк вже не віднесеш до заходів адміністративної відповідальності. Йдеться, передусім, про: догану, сувору догану, зобов'язання публічно чи в іншій формі попросити вибачення в потерпілого, нагляд батьків або осіб, які їх замінюють, педагогічного чи трудового колективу (24<sup>1</sup> КУпАП).

Як бачимо, вказаний критерій теж не є цілком придатним для здійснення повної ідентифікації правопорушення у якості адміністративного. І ця проблема через бездіяльність законодавця ще довго може залишатися невиршеною. Тому ми закликаємо вчених-адміністративістів активізувати останнього до її усунення, напрацювавши з цього приводу конкретні пропозиції нормативно-правового характеру.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України об административных правонарушениях. – Х.: ООО «Одиссей», 2009. – 288 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446.