

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА  
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця  
на правах рукопису

**ШУЛЬГА ЄВГЕНІЙ ВІКТОРОВИЧ**



УДК 342.92

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ  
В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право  
(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук  
(доктора наук)**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,  
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



\_\_\_\_\_ Є. В. Шульга  
(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий консультант –  
**Курило Володимир Іванович**,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

Київ – 2018

## АНОТАЦІЯ

**Шульга Є. В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (доктора наук) зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2018.

Дисертацію присвячено дослідженню теоретико-правових та праксеологічних аспектів адміністративно-деліктних відносин в Україні в умовах євроінтеграції. На основі системного аналізу положень теорії адміністративного права та процесу, вітчизняного й зарубіжного законодавства, практики його застосування сформульовано науково обґрунтовані висновки, пропозиції і рекомендації, спрямовані на вдосконалення чинного законодавства у сфері адміністративно-деліктних відносин.

Розгляд адміністративно-деліктних відносин запропоновано здійснювати, як певну складну сукупність суспільних відносин між суб'єктами прав та юридичних обов'язків, пов'язаних з застосуванням заходів адміністративного примусу, в яких однією стороною завжди виступають органи державної влади, та охоплюють всю сукупність правовідносин щодо заходів адміністративного примусу, застосовуваних державою, – попередження, припинення, і покарання. Дослідження вказаних відносин запропоновано здійснювати акцентуючи основну увагу на питанні попередження вчинення адміністративних деліктів в межах побудови людиноцентристської моделі, де інститут переконання має стати основою будь-якої програми боротьби з деліктами.

Доведено хибність теорії ототожнення адміністративно-деліктних відносин з відносинами адміністративного примусу, адже це буде невиправдано розширювати дефініцію перших, оскільки адміністративний примус включає адміністративне попередження, що адміністративно-деліктним відношенням не є. Звернено увагу, що однією з основних ознак адміністративно-деліктних

відносин є їх іманентність (внутрішня притаманність), що передбачає непорушний, стійкий взаємозв'язок самого делікту, стягнення і процедури його застосування визначених державою (юридична складкова) із самою деліктністю, як негативним соціальним явищем (фактична складова). Враховуючи особливий, домінуючий характер адміністративного примусу правове регулювання адміністративно-деліктних відносин набуває ряд специфічних ознак, зокрема: можливістю поєднання його з іншими видами відносин, окрім відносин кримінальної відповідальності; виникненням не з порушень норм адміністративного права, а з порушень приписів адміністративно-деліктного законодавства, якими передбачено адміністративну відповідальність за таке порушення; особливим суб'єктним складом, де з однієї сторони виступає правопорушник, а з іншої – суб'єкт адміністративної юрисдикції, яких чинним законодавством передбачена значна кількість; економічною доцільністю та швидкістю адміністративних процедур тощо.

Встановлено, що адміністративно-деліктні відносини складаються з широкого ряду процесуальних відносин, які характеризуються власним об'єктним та суб'єктним складом, переходять з однієї стадії в іншу, а об'єктом кожної наступної стадії є попередня. Автор також зазначає, що вказані стадії характеризуються певною умовністю, порівняно з стадіями кримінально-деліктних відносин. Адже, досить часто в адміністративно-деліктних відносинах грань між відносинами вчинення проступку, його виявлення, адміністративного розслідування, попереднього розгляд матеріалів справи та накладення адміністративного стягнення відбувається майже одночасно. Підкреслюється важливість кожного виду вказаних відносин, адже за відсутності хоч б одного з передуючих неможливим буде перехід до інших, а отже і досягнення одного дуже важливого елементу адміністративного стягнення «караності».

Здійснено логіко-семантичний аналіз співвідношення понять «адміністративний проступок» та «правопорушення». Вказані поняття розмежовано таким чином: «адміністративне правопорушення» є суспільно шкідливим або суспільно небезпечним, винним, протиправним діянням, що

вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, за вчинення якого передбачене адміністративне стягнення. Адміністративним проступком є суспільно шкідливе або суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння спрямоване на порушення регульованих нормами адміністративного законодавства порядку, порядку публічного адміністрування фізичною або юридичною особою приватного права, за вчинення якого особа зазначає несприятливих наслідків, що проявляються у накладенні адміністративних стягнень. Об'єднуючим поняттям є «адміністративний делікт», який є системоутворюючою дефініцією, що поєднує у собі обидва протиправні винні діяння (адміністративне правопорушення та адміністративний делікт).

Висунуто теорію умовної «малозначимості» адміністративного делікту в свідомості суспільстві, що проявляється у недооцінці його з боку соціуму. Недооцінка проявляється в тому, що суспільство не проявляє осуд до правопорушників, вважаючи це чимось буденним, а самі проступки, як то порушення правил дорожнього руху допустимими і тим самим нешкідливими.

До можливих соціально-правових причин вчинення адміністративних деліктів віднесено також високий рівень корупції та латентність адміністративних деліктів, що дозволяє уникнути адміністративної відповідальності, а отже породжує відчуття безкарності в майбутньому та провокує до вчинення нових деліктів.

В результаті дослідження пропонується така класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктних відносин, а саме: 1) адміністративні правопорушники, законні представники неповнолітніх деліквентів; 2) посадові особи, уповноважені на застосування заходів адміністративного примусу з метою попередження або припинення адміністративних деліктів; 3) особи, наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями; 4) особи, що здійснюють виконання адміністративних покарань (стягнень); 5) особи, що приймають участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення як третя сторона.

Було проаналізовано такі тотожні поняття як: «причини», «умови» та «фактори» вчинення адміністративних деліктів з огляду на однозначне їх

застосування як з боку теоретиків-адміністративістів, так і з боку законодавця. Зазначено, що при вивченні і опису детермінант адміністративної деліктності часто використовується поняття «фактор», яке означає лише явище, інтерес, який має певне значення і впливає на хід і результати якого-небудь процесу. Під час дослідження це поняття використовується для початкового аналізу явища, що вивчається, і загальної орієнтованості в колі явищ та процесів, пов'язаних між собою. Робиться висновок про те, що термін «фактори адміністративної деліктності» є об'єднуючим терміном для категорій «причини» і «умови», та може використовуватися в адміністративній деліктології для позначення явищ і процесів, які впливають на адміністративну деліктність, зумовлюють її або сприяють її розвитку.

Шляхом аналізу близької за характером причин та умов вчинення кримінальних деліктів з кримінології було адаптовано такі класичні причини та умови, як: за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні; за механізмом дії – причини, умови і фактори.

До числа організаційних чинників, що впливають на стан адміністративної деліктності, слід віднести низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних деліктів.

Проаналізовано основні моделі правового регулювання адміністративної відповідальності в західних європейських державах: 1) французька модель; 2) німецька модель; 3) модель притаманна країнам з англосаксонськими правовими традиціями. При цьому зазначено, що західне законодавство під адміністративно-деліктними відносинами передбачає інші відносини, ніж законодавство України.

Досліджено різницю в правовому статусі юридичних осіб приватного та публічного права, що полягає у специфіці та і в змісті правосуб'єктності юридичних осіб публічного права (органів державної влади або місцевого самоврядування), яка визначається наявністю у останніх повноважень владного характеру, та притягнення їх до відповідальності через їх посадових осіб. Окрім того, юридичні особи публічного права також мають двогранний характер і

можуть виступати як суб'єктами адміністративного правопорушення, так і суб'єктом управління. Якщо юридичні особи приватного права в адміністративно-деліктних відносинах виступають виключно в ролі суб'єкта адміністративного правопорушення, то юридичні особи публічного права характеризуються двостороннім характером та наявністю владних повноважень.

Констатується відсутність чітко розробленої концепції адміністративної політики як загалом, так і щодо попередження вчинення адміністративних деліктів, що б містила змодельовану ситуацію з відповідними прорахунками адміністративної деліктності, чіткі методи та механізми їх реалізації, а результати ефективності попередніх концепцій попередження адміністративних деліктів можна спостерігати сьогодні як неефективні, отже розробка наступної концепції адміністративної політики потребує залучення наукової спільноти.

Державні програми з протидії адміністративній деліктності мають враховувати такі проблемні фактори: непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями; низька обізнаність населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність; толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду деліквентів; низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень тощо.

Вказано, що реформування адміністративно-деліктного законодавства має базуватися на засадах виокремлення адміністративно-деліктного права в окрему галузь права, на що вказують сукупність ознак, що розкривають найбільш істотні її риси, а саме, функціональність, субстанціональність, відокремлену нормативну базу, об'єкт і предмет правового регулювання, метод правового регулювання, самостійний суб'єктний склад, що якісно відрізняє його від адміністративного права.

В результаті зроблено висновок, що розвиток адміністративно-деліктних відносин має включати такі напрямки, як: систематизація адміністративно-деліктного законодавства, що знайде своє відображення у України

адміністративно-деліктному та адміністративно-деліктному процесуального кодексу України; здійснення збору статистичних відомостей про подальше накладення стягнень на осіб-правопорушників, що дозволить здійснювати «моніторинг» досягнення цілей адміністративної відповідальності, а саме, каральної, виховної та превентивної; впровадження системи заохочення до виявлення та повідомлення про адміністративний делікт з боку суспільства; закріплення застосування терміну перевиховання особи, у випадках вчинення адміністративних деліктів кримінального зміст характеру, тобто здійснення механізму контролю за порушником протягом певного строку, з метою перевиховання особи та недопущення вчинення нею нового делікту; прийняття якісно нової концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 р., що буде відповідати сучасним реаліям деліктної та криміногенної обстановки в Україні, враховуватиме здійснення заходів правового та культурного виховання молоді та ряду популярних превентивних заходів, що дозволять не лише знизити рівень деліктності в державі, але і дозволить побудувати справжнє громадянське суспільство.

**Ключові слова:** адміністративний делікт, адміністративне правопорушення (проступок), адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктні відносини, суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, адміністративна деліктність, попередження адміністративної деліктності, прогнозування адміністративної деліктності.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: проблеми теорії та практики: монограф. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.І. Курила. Київ: ЦП «Компринт», 2017. 406 с.
2. Shulga E.V. The institute of administrative responsibility as a tool of administrative rational using and protection of natural resources // Вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2012. № 173 (3). С. 199-203.
3. Шульга Є.В. Інформаційно-правові засади діяльності органів прокуратури у сфері земельних відносин // Адвокат. 2013. № 4. С. 29-31.
4. Шульга Є.В. Визначення ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів // Вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2013. № 1. С. 244-248.
5. Шульга Є.В. Окремі аспекти ефективності міжнародно-правового захисту прав людини на сприятливе навколишнє середовище // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2015. Вип. 213, ч. 1. С. 233-238.
6. Шульга Є. В. Теоретичні аспекти застосування методів адміністративно-правового регулювання використання, охорони та відтворення природних ресурсів в Україні // Підприємництво, господарство, право. 2015. № 12. С. 25-29.
7. Шульга Є.В. Становлення та розвиток правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2017. Вип. 65. С. 85-92.
8. Шульга Є.В. Особливості правосуб'єктності осіб в адміністративно-деліктних відносинах // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки». 2017. № 3. С. 44-50.



9. Шульга Є.В., Яра О.С. Теоретико-правові підходи до визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у виборчих відносинах // Підприємництво, господарство, право. 2017. № 9. С. 146-149.

10. Шульга Є.В. Специфічні ознаки адміністративно-деліктних відносин // Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 70-72.

11. Шульга Є.В. Місце адміністративно-деліктних відносин в системі адміністративно-правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. Вип. 45, т. 2. С. 53-56.

12. Шульга Є.В. Сучасний погляд на принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Підприємництво, господарство, право. 2017. № 10. С. 123-126.

13. Шульга Є.В. Особливості правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у державах Європи // Приватне та публічне право. 2017. № 4. С. 114-118.

14. Шульга Є.В. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: зарубіжний досвід // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №5. С. 133-137.

15. Шульга Є.В. Роль та значення принципу верховенства права в адміністративно-деліктних відносинах // Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 4. С. 170-175.

16. Шульга Є.В. Правові заходи попередження адміністративної деліктності: критерії ефективності // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2017. № 1-2. С. 247-251.

17. Шульга Є.В. Теоретико-правові підходи до поняття системи адміністративних стягнень // Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя, 2018. № 2. URL: [lsej.org.ua/2\\_2018/46.pdf](http://lsej.org.ua/2_2018/46.pdf).

*Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

18. Shulga E. Інститут адміністративної відповідальності як інструмент адміністративно-правового забезпечення раціонального використання та охорони надпр // ProFuturo oswiata i nauka bez granic / Knowledge. Education. Law.

Management. Nauka. Oswiata. Pravo. Zarzadzanie. 2013. № 1 (1). P. 154-165.

19. Шульга Є.В. Особенности причин административных деликтов в сфере использования, охраны и воспроизведения природных ресурсов // Princeton Journal of Scientific Review. Post-Soviet View (Special Issue). 2013. December. P. 319-327.

20. Шульга Є.В. Отдельные аспекты совершенствования административно-деликтных отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов // Legea Si Viata. Revistasti intifico-practica. 2015. Ianuarie. P. 117-120.

21. Shulga E.V. Features of forcasting administrative delicacy // Visegrad Journal on Human Rights. Bratislava, 2017. № 4 (volume 2). P. 190-194.

22. Shulga E.V. Specific aspects of the legal capacity of entities in administrative-delict relations // Publicatie stiintifico-practica Legea Si Viata. Chisinau, 2017. № 9/2 (309). P. 141-144.

23. Шульга Є.В. Теоретико-правові аспекти стадій адміністративно-деліктних відносин // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. Chisinau, 2018. № 1 (29). P. 84-86.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

24. Шульга Є.В. Основні види стягнень за правопорушення у сфері надкористування // Юридична наука: нові ідеї та концепції: Матеріали Міжнар. науко-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26-27 жовт. 2012 р.). Запоріжжя: КПУ, 2012. С. 59-62.

25. Шульга Є.В. До питання визначення юридичної особи суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері природокористування // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 26-27 черв. 2015 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2015. С. 104-105.

26. Шульга Є.В. Необхідність імплементації міжнародно-правових норм, що забезпечують захист права людини на сприятливе навколишнє середовище у вітчизняне правове поле // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. матеріалів XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 24-25 черв. 2016 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 143-144.

27. Шульга Є.В. Окремі аспекти правового статусу юридичних осіб

приватного та публічного права в адміністративно-деліктних відносинах // Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії : Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15-16 груд. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 29-31.

28. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини як особливий різновид адміністративно-правових відносин // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країнах: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 верес. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 80-84.

29. Шульга Є.В. До питання принципів правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 листоп. 2017 р.). Харків: Громадська організація «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 119-122.

30. Шульга Є.В. Адміністративна дієздатність як особлива складова правосуб'єктності особи в адміністративно-деліктних відносинах // Проблеми забезпечення прав і свобод людини: Зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 8 груд. 2017 р.). Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 155-156.

31. Шульга Є.В. Категорії ефективності заходів профілактики адміністративної деліктності // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: Зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 16-17 лют. 2018 р.). Ужгород: УжНУ, 2018. С. 113-116.

32. Шульга Є.В. До питання правового регулювання деліктних відносин в країнах англосаксонської правової системи // Правові засади суверенного розвитку України в умовах гібридної війни: Зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21 лют. 2018 р.). Київ: Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2018. С. 65-67.

33. Шульга Є.В. Актуальні підходи до визначення адміністративно-деліктних відносин // Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 25-26 квіт. 2018 р.). Суми: Сумський нац. аграрний ун-т, 2018. С. 235-238.

## SUMMARY

**Shulga E.V. Administrative and delictual relations in Ukraine in conditions of European integration.** – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a doctoral degree (Dr. hab.) by the specialty 12.00.07. – administrative law and procedure; financial law; informational law. – Research Institute of Public Law. – The Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, Dnipro, 2018.

The dissertation is devoted to the study of theoretical-legal and praxeological aspects of administrative-delictual relations in Ukraine in the conditions of European integration. Based on the systematic analysis of the provisions of the theory of administrative law and process, domestic and foreign legislation, the practice of its application formulated scientifically substantiated conclusions, proposals and recommendations aimed at improving the current legislation in the area of administrative and delictual relations.

Consideration of administrative and delictual relations is proposed as a certain complex set of social relations between the subjects of rights and legal obligations related to the application of administrative coercion, in which one party always acts as state authorities, and cover the whole set of legal relationships regarding administrative coercion measures applied by the state – prevention, termination, and punishment. The study of these relations is proposed to focus on the issue of preventing the commission of administrative delinquencies within the construction of a human-centered model, where the institution of conviction should become the basis of any program to combat delicacies.

The falsity of the theory of the identification of administrative and tort relations with the administrative coercion is proved, as it would be unjustifiably expanded the definition of the former, since administrative coercion includes an administrative warning that there is no administrative-delictual relation. Attention is drawn to the fact that one of the main features of administrative-delictual relations is their immanence (internal peculiarity), which implies an immutable, stable relationship between the very tort, the penalty and the procedures for its use determined by the

state (legal folding) with the most delicacy, as a negative social phenomenon (actual component). Taking into account the special, dominant character of administrative coercion, the legal regulation of administrative-delictual relations acquires a number of specific features, in particular: the possibility of combining it with other types of relations, except for the relations of criminal responsibility; not from violation of the norms of administrative law, but from violations of the requirements of administrative and tort law, which provides for administrative liability for such violation; a special subject structure, where on the one hand the offender acts, and on the other – a subject of administrative jurisdiction, which the current legislation provides for a significant number; economic expediency and speed of administrative procedures, etc.

It was established that administrative-delictual relations consist of a wide range of procedural relations, which are characterized by their own object and subjective composition, pass from one stage to another, and the object of each next stage is preliminary. The author also notes that these stages are characterized by a certain conditionality, compared with the stages of criminal-tort relations. After all, often in the administrative-tort relations the line between the relations of committing a misdemeanor, its discovery, administrative investigation, preliminary consideration of case materials and imposing administrative penalties occurs almost simultaneously. The author emphasizes the importance of each of these types of relations, since in the absence of at least one of the foregoing, it will be impossible to transfer to others, and hence the achievement of one very important element of the administrative punishment of "punishment".

A logical-semantic analysis of the correlation between concepts of "administrative misconduct" and "offense" is carried out. According to the author, the above concepts should be distinguished as follows: "administrative offense" is a socially harmful or socially dangerous, guilty, unlawful act committed by an official of the public administration, for which administrative punishment is envisaged. An administrative misdemeanor is a socially harmful or socially dangerous, guilty, unlawful act aimed at violation of the rules of administrative law, the order, procedure of public administration by a natural or legal person of private law, for the

commission of which a person indicates the adverse effects that appear in the imposition of administrative penalties. The unifying concept is an "administrative delict", which, according to the author, is a system-defining definition that combines both unlawful offenses (administrative offenses and administrative delinquency).

The theory of conditional "insignificance" of an administrative tort in the consciousness of a society is presented, which manifests itself in its underestimation from the side of society. The underestimation is manifested in the fact that society does not show condemnation to offenders, considering it something routine, and the very misdemeanors, as a violation of the rules of the road are permissible and thus harmless.

To the possible socio-legal reasons for committing administrative delicts, the author also refers to the high level of corruption and latency of administrative delicts, which avoids administrative liability, and thus generates a sense of impunity in the future and provokes new delinquents.

As a result of the study, the following classification of subjects of administrative and tort relations is proposed, namely: 1) administrative offenders, lawful representatives of juvenile delicacies; 2) officials authorized to apply administrative coercion measures in order to prevent or stop administrative delinquencies; 3) persons having administrative and jurisdictional powers; 4) persons carrying out administrative penalties (penalties); 5) persons participating in proceedings on administrative offenses as a third party.

The following identical concepts were analyzed: "causes", "conditions" and "factors" of administrative delicts, given their unambiguous use, both by the theorists-administrators, and by the legislator. It is noted that in the study and description of the determinants of administrative tortness often used the concept of "factor", which means only a phenomenon, an interest that has a certain meaning and influences the course and results of any process. During the study, this concept is usually used for initial analysis of the phenomenon under study, and general orientation in the range of phenomena and processes associated with each other. It is concluded that the term "factors of administrative delicacy" is an aggregate term for the categories "causes" and "conditions", and can be used in administrative delicacies

to indicate phenomena and processes that affect or predetermine administrative delinquencies development.

By way of analysis of the nature of the causes and conditions for the commission of criminal delinquencies in criminology, the following classical causes and conditions were adapted: on the content – economic, political, social, everyday, spiritual and moral, socio-psychological and cultural-educational; in essence – social and biological; by the mechanism of action – reasons, conditions and factors.

Among the organizational factors that affect the state of administrative delinquency, one should include the low level of information and analytical support for the prevention of administrative delinquencies.

The main models of legal regulation of administrative responsibility in the Western European countries are analyzed: 1) French model; 2) German model; 3) The model is inherent in countries with Anglo-Saxon legal traditions. At the same time, the author states that Western legislation under administrative-tort relations provides for other relations than Ukrainian legislation.

The dissertation examines the difference in the legal status of legal entities of private and public law, which consists in the specificity and content of the legal personality of legal persons of public law (state or local government bodies), which is determined by the presence of the last powers of a ruling nature, and bringing them to justice through their officials. In addition, legal entities of public law are also of a two-tier nature and can act as subjects of an administrative offense and the subject of management. If legal entities of private law in administrative-tort relations act solely as a subject of an administrative offense, then legal entities of public law are characterized by a bilateral nature and the presence of authority.

At present, there is a lack of a well-developed concept of administrative policy as a whole, as well as on the prevention of administrative delinquency, which would contain a simulated situation with corresponding miscalculations of administrative delinquency, clear methods and mechanisms for their implementation, and the results of the effectiveness of previous concepts of the prevention of administrative delinquencies can be observed today as ineffective, therefore the development of the following concept of administrative policy requires the involvement of the scientific

community.

State programs for counteracting administrative delict should take into account the following problem factors: disproportionate sanctions of norms on administrative liability for the public harm caused by the corresponding administrative offenses; low awareness of the actions for which the legislation provides for administrative liability; tolerant attitude towards administrative offenders in society, low level of public condemnation of de minimis; low level of informational and analytical provision of prevention of administrative violations, etc.

It is indicated that the reform of the administrative-tort law should be based on the principles of separation of administrative and tort law into a separate branch of law, as indicated by a set of features that reveal its most significant features, namely, functionality, substantiality, a separate normative base, object and the subject of legal regulation, the method of legal regulation, an independent subjective composition, which qualitatively distinguishes it from administrative law.

As a result, it was concluded that the development of administrative-delictual relations should include the following areas: systematization of administrative and tort law, which will be reflected in Ukraine's administrative-tort and administrative-tort procedural code of Ukraine; the collection of statistical information on the further imposition of penalties on persons-offenders, which will allow to "monitor" the achievement of the objectives of administrative liability, namely punitive, educational and preventive; introduction of a system for encouraging the detection and notification of an administrative tort by the public; fixing the application of the term of re-education of a person in cases of administrative criminal cases of a criminal nature, that is, the implementation of a mechanism for monitoring an offender within a certain period, in order to re-educate a person and prevent her from committing a new delict; Adoption of a qualitatively new concept for the implementation of state policy in the field of prevention of offenses for the period up to 2025, which will meet the current realities of tort and crime situation in Ukraine, will take into account the implementation of legal and cultural upbringing of youth and a number of popular preventive measures that will not only reduce the level delusions in the state, but also will allow to build a genuine civil society.



**Key words:** *administrative delinquency, administrative offense (misdemeanor), administrative responsibility, administrative and delicate relations, subjects of administrative and tort relations, administrative delicacy, prevention of administrative delicacy, forecasting of administrative delicacy.*

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### *Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: проблеми теорії та практики: монограф. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.І. Курила. Київ: ЦП «Компринт», 2017. 406 с.
2. Shulga E.V. The institute of administrative responsibility as a tool of administrative rational using and protection of natural resources // Вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2012. № 173 (3). С. 199-203.
3. Шульга Є.В. Інформаційно-правові засади діяльності органів прокуратури у сфері земельних відносин // Адвокат. 2013. № 4. С. 29-31.
4. Шульга Є.В. Визначення ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів // Вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2013. № 1. С. 244-248.
5. Шульга Є.В. Окремі аспекти ефективності міжнародно-правового захисту прав людини на сприятливе навколишнє середовище // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2015. Вип. 213, ч. 1. С. 233-238.
6. Шульга Є. В. Теоретичні аспекти застосування методів адміністративно-правового регулювання використання, охорони та відтворення природних ресурсів в Україні // Підприємництво, господарство, право. 2015. № 12. С. 25-29.
7. Шульга Є.В. Становлення та розвиток правового регулювання

адміністративно-деліктних відносин в Україні // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2017. Вип. 65. С. 85-92.

8. Шульга Є.В. Особливості правосуб'єктності осіб в адміністративно-деліктних відносинах // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки». 2017. № 3. С. 44-50.

9. Шульга Є.В., Яра О.С. Теоретико-правові підходи до визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у виборчих відносинах // Підприємництво, господарство, право. 2017. № 9. С. 146-149.

10. Шульга Є.В. Специфічні ознаки адміністративно-деліктних відносин // Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 70-72.

11. Шульга Є.В. Місце адміністративно-деліктних відносин в системі адміністративно-правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. Вип. 45, т. 2. С. 53-56.

12. Шульга Є.В. Сучасний погляд на принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Підприємництво, господарство, право. 2017. № 10. С. 123-126.

13. Шульга Є.В. Особливості правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у державах Європи // Приватне та публічне право. 2017. № 4. С. 114-118.

14. Шульга Є.В. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: зарубіжний досвід // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №5. С. 133-137.

15. Шульга Є.В. Роль та значення принципу верховенства права в адміністративно-деліктних відносинах // Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 4. С. 170-175.

16. Шульга Є.В. Правові заходи попередження адміністративної деліктності: критерії ефективності // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2017. № 1-2. С. 247-251.

17. Шульга Є.В. Теоретико-правові підходи до поняття системи адміністративних стягнень // Юридичний науковий електронний журнал.

Запоріжжя, 2018. № 2. URL: lsej.org.ua/2\_2018/46.pdf.

*Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

18. Shulga E. Інститут адміністративної відповідальності як інструмент адміністративно-правового забезпечення раціонального використання та охорони надр // ProFuturo oswiata i nauka bez granic / Knowledge. Education. Law. Management. Nauka. Oswiata. Pravo. Zarzadzanie. 2013. № 1 (1). P. 154-165.

19. Шульга Є.В. Особенности причин административных деликтов в сфере использования, охраны и воспроизведения природных ресурсов // Princeton Journal of Scientific Review. Post-Soviet View (Special Issue). 2013. December. P. 319-327.

20. Шульга Є.В. Отдельные аспекты совершенствования административно-деликтных отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов // Legea Si Viata. Revistasti intifico-practica. 2015. Ianuarie. P. 117-120.

21. Shulga E.V. Features of forcasting administrative delicacy // Visegrad Journal on Human Rights. Bratislava, 2017. № 4 (volume 2). P. 190-194.

22. Shulga E.V. Specific aspects of the legal capacity of entities in administrative-delict relations // Publicatie stiintifico-practica Legea Si Viata. Chisinau, 2017. № 9/2 (309). P. 141-144.

23. Шульга Є.В. Теоретико-правові аспекти стадій адміністративно-деліктних відносин // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. Chisinau, 2018. № 1 (29). P. 84-86.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

24. Шульга Є.В. Основні види стягнень за правопорушення у сфері надрокористування // Юридична наука: нові ідеї та концепції: Матеріали Міжнар. науко-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26-27 жовт. 2012 р.). Запоріжжя: КПУ, 2012. С. 59-62.

25. Шульга Є.В. До питання визначення юридичної особи суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері природокористування // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 26-27 черв. 2015 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2015. С. 104-105.

26. Шульга Є.В. Необхідність імплементації міжнародно-правових норм,

що забезпечують захист права людини на сприятливе навколишнє середовище у вітчизняне правове поле // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. матеріалів XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 24-25 черв. 2016 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 143-144.

27. Шульга Є.В. Окремі аспекти правового статусу юридичних осіб приватного та публічного права в адміністративно-деліктних відносинах // Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії : Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15-16 груд. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 29-31.

28. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини як особливий різновид адміністративно-правових відносин // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країнах: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 верес. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 80-84.

29. Шульга Є.В. До питання принципів правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 листоп. 2017 р.). Харків: Громадська організація «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 119-122.

30. Шульга Є.В. Адміністративна дієздатність як особлива складова правосуб'єктності особи в адміністративно-деліктних відносинах // Проблеми забезпечення прав і свобод людини: Зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 8 груд. 2017 р.). Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 155-156.

31. Шульга Є.В. Категорії ефективності заходів профілактики адміністративної деліктності // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: Зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ужгород, 16-17 лют. 2018 р.). Ужгород: УжНУ, 2018. С. 113-116.

32. Шульга Є.В. До питання правового регулювання деліктних відносин в країнах англосаксонської правової системи // Правові засади суверенного розвитку України в умовах гібридної війни: Зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21 лют. 2018 р.). Київ: Таврійський національний університет

імені В.І. Вернадського, 2018. С. 65-67.

33. Шульга Є.В. Актуальні підходи до визначення адміністративно-деліктних відносин // Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 25-26 квіт. 2018 р.). Суми: Сумський нац. аграрний ун-т, 2018. С. 235-238.

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	1
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ .....	14
1.1. Адміністративно-деліктні відносини як правова категорія: поняття та особливості .....	14
1.2. Місце та роль адміністративно-деліктних відносин у системі правовідносин .....	35
1.3. Нормативно-правовий базис та принципи регулювання адміністративно-деліктних правовідносин в Україні .....	68
Висновки до розділу .....	84
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН .....	94
2.1. Сучасні підходи до визначення об'єкта адміністративно-деліктних відносин .....	94
2.2. Соціально-правова характеристика адміністративного делікту .....	115
2.3. Поняття та характеристика суб'єктів адміністративно-деліктних відносин .....	141
2.4. Проблеми сучасної класифікації суб'єктів адміністративно-деліктних відносин .....	172
Висновки до розділу 2 .....	192
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПОПЕРЕДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДЕЛІКТНОСТІ В УКРАЇНІ .....	202
3.1. Фактори, що сприяють відтворенню адміністративної деліктності .....	202
3.2. Прогнозування адміністративної деліктності та оцінка її ефективності .....	222
3.3. Концептуальні основи профілактики адміністративної деліктності ....	232
Висновки до розділу 3 .....	251

РОЗДІЛ 4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ .....	261
4.1. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративно-деліктних відносин .....	261
4.2. Зниження рівня адміністративної деліктності як пріоритетна складова адміністративної політики .....	275
4.3. Концептуальні засади подальшого розвитку правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні .....	293
Висновки до розділу 4 .....	311
ВИСНОВКИ .....	326
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	340
ДОДАТКИ .....	371

## ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

РНБО – Рада національної безпеки і оборони України

КСУ – Конституційний Суд України

ГПУ – Генеральна Прокуратура України

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

МЗС України – Міністерство закордонних справ України

ЄС – Європейський Союз

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

США – Сполучені Штати Америки

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства України

ККУ – Кримінальний кодекс України

КПКУ – Кримінальний процесуальний кодекс України

ЦКУ – Цивільний кодекс України

МКУ – Митний кодекс України

ПКУ – Податковий кодекс України

ГКУ – Господарський Кодекс України



## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Україна, проголосивши людину найвищою соціальною цінністю, взяла на себе зобов'язання забезпечувати дотримання її прав, свобод та законних інтересів, створити сприятливе середовище для підтримання нормальної життєдіяльності. Однак, високий рівень адміністративної деліктності сьогодні свідчить про невиконання вказаних завдань державою. Не додає оптимізму і сучасний стан правового регулювання та реалізації адміністративно-деліктних відносин, а саме розпорошеність та застарілість законодавства, численні прогалини і колізії, відсутність єдиної державної стратегії попередження адміністративної деліктності в Україні тощо. Все це ускладнює правозастосування на практиці, а отже інститут адміністративної відповідальності не може виконувати покладені на нього завдання превенції, покарання та перевиховання деліквента.

Відсутність або неналежна реакція на адміністративний делікт з боку правоохоронних органів та суспільства породжує такі явища, як правовий нігілізм, латентність та толерантність до протиправних проявів і, що найнебезпечніше, обумовлює вчинення кримінальних правопорушень в майбутньому. Відтермінування проголошеної в 1996 році адміністративної реформи у поєднанні з відсутністю комплексної превентивної політики, щодо адміністративної деліктності в нашій державі, свідчить про низький рівень усвідомлення вказаної проблематики з боку органів державної влади. Тому невідворотність покарання в поєднанні із застосуванням достатнього рівня етико-правового виховання особи сьогодні має виступати рушійною силою будь-яких публічних ініціатив з боку держави.

Україна, проголосивши курс на Євроінтеграцію в 2013 році, взяла на себе зобов'язання здійснити реальні демократичні перетворення в державі, де-факто забезпечити права людини та імплементувати європейські правові норми у вітчизняне законодавство. З огляду на те, що дотримання прав людини є

найважливішим завданням держави, а вони не можуть бути забезпечені в суспільстві з низьким рівнем законності та правопорядку, імплементація саме адміністративно-деліктних норм є фундаментом, на якому будуть базуватися усі демократичні перетворення. На виконання цього завдання критично-необхідним є дослідження, аналіз європейського адміністративно-деліктного законодавства, практики його застосування та державних програм попередження адміністративної деліктності, з подальшим їх впровадженням у вітчизняне правове поле.

Очевидно, що дослідження сучасного стану правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні є актуальним також в розрізі теоретичних та практичних проблем його правової реалізації. Таким чином, існує нагальна потреба в комплексному дослідженні адміністративно-деліктних відносин, що дозволить зрозуміти їх сучасні проблеми, шляхи вирішення подібних проблем в законодавстві економічно розвинутих держав та суспільств, сприятиме напрацюванню якісно нових механізмів правового регулювання та допоможе знизити рівень адміністративної деліктності в державі.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження є праці фахівців у галузі загальної теорії держави і права, конституційного, адміністративного, кримінального, міжнародного права та інших галузевих правових наук. До проблем визначення теоретичних основ деліктних, адміністративно-деліктних відносин та окремих їх елементів у різні часи зарубіжні та вітчизняні науковці, серед яких, зокрема, С. Алексєєв, О. Бабаєва, Ф. Бекон, Л. Браун, Е. Бредлі, Ю. Битяк, А. Васильєв, В. Веденєєв, В. Гаращук, В. Гессен, Т. Гоббс, Т. Гудвін, В. Мітч, С. Петков, Д. Пововіч, П. Рабінович, О. Скакун, В. Сташис, І. Тарасов, Л. Томас, М. Цвік, Ю. Шемшученко та інші.

Допитань удосконалення адміністративного та адміністративно-деліктного, зокрема законодавства зверталися, зокрема, В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Банчук, В. Бевзенко, І. Бородін, Г. Бребан, В. Галуцько, В. Гриценко, В. Грохольський, Т. Гуржій, Е. Демський, В. Денисенко, С. Діденко, Є. Додін, Л. Коваль, М. Ковалів, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Курило, В. Литвиненко,

Д. Лук'янець, С. Овчарук, О. Остапенко, С. Петков, В. Стефанюк, В. Теремецький, М. Тищенко, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа.

Науковцями було надано ґрунтовну оцінку змісту адміністративно-деліктних відносин, однак і надалі залишається низка дискусійних питань та з часом набуває більшої актуальності комплексне дослідження сучасного стану адміністративно-деліктних відносин та їх удосконалення відповідно до сучасних умов та євроінтеграційних прагнень України.

Все вищенаведене свідчить про актуальність та важливість обраної для дослідження теми.

Тема дисертації корелюється із сучасними дослідженнями окремих проблем, пов'язаних з адміністративно-деліктними відносинами, а саме: дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук: Ількова В. – “Джерела права в адміністративному судочинстві України” (2017 р.) в частині покращення нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктного процесу, Артеменка І. – “Органи публічної адміністрації, як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика” (2017 р.) відносно окремих суб'єктів адміністративно-деліктних відносин, Кобзара О. – “Адміністративно-правове регулювання поліцейської діяльності в Україні” (2016 р.), щодо удосконалення профілактичного напрямку діяльності органів Національної поліції України, Овчарука С. – “Адміністративні процедури в умовах формування правової держави” в частині адміністративної відповідальності публічних посадовців (2015); монографії Андрушка П., Безклубого І., Берлача А. – “Відповідальність у публічному праві” (2014 р.) в частині удосконалення інституту адміністративної відповідальності, Миронюка Р. – “Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу” (2013 р.), щодо визначення критично важливих елементів правосуб'єктності учасників адміністративно-деліктних відносин.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Обраний напрям дослідження належить до числа пріоритетних відповідно до Закону України від 11 липня 2001 р. № 2623-III «Про пріоритетні напрями

розвитку науки і техніки».

Дисертаційна робота спрямована на виконання Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 рр., затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. Дослідження виконано в межах науково-дослідних робіт Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495), «Адміністративно-правове забезпечення розвитку судової влади в Україні» (номер державної реєстрації 0117U004649).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на підставі системного аналізу національного і зарубіжного законодавства, наукових праць та правозастосовної практики виявити проблеми організаційно-правової розбудови і функціонування системи виконавчого провадження в Україні, а також окреслити перспективи її подальшого розвитку.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- сформулювати поняття адміністративно-деліктних відносин та визначити їх особливості;
- проаналізувати історико-правовий розвиток адміністративно-деліктних відносин в Україні для розуміння факторів, що вплинули на їх сучасний стан;
- здійснити теоретико-правовий аналіз та провести класифікацію адміністративно-деліктних відносин в Україні;
- висвітлити стадії адміністративно-деліктного процесу з метою їх удосконалення;
- узагальнити людиноцентристські принципи, на основі яких мають

ґрунтуватися адміністративно-деліктні відносини;

- здійснити сучасну класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктних відносин;

- з'ясувати причини та чинники, що сприяють виникненню адміністративної деліктності, як умови адміністративно-деліктних відносин;

- обґрунтувати концептуальні основи превентивно-профілактичних заходів вчинення адміністративних деліктів та їх ефективності;

- проаналізувати зарубіжний досвід правового регулювання адміністративно-деліктних відносин та попередження адміністративної деліктності з метою імплементації придатних для реалій України норм у вітчизняне законодавство;

- здійснити науковий аналіз зарубіжного досвіду застосування профілактичних заходів та віднайти шляхи їх імплементації у вітчизняне правове поле;

- розробити державну концепцію щодо зниження адміністративної деліктності в суспільстві, як пріоритетний напрямок розвитку держави;

- визначити концептуальні засади подальшого розвитку правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, що виникають при вчиненні адміністративного делікту.

**Предмет дослідження** становлять адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям дослідження стали наукові методи, використання яких дозволило забезпечити достовірність знань, вирішення поставлених цілей та завдань, обґрунтувати висновки та запропонувати рекомендації. Було здійснено науковий аналіз, спираючись на загальнонауковий *діалектичний метод* та *системний аналіз* соціальних явищ, що дозволило дослідити стан наукових досліджень різних аспектів адміністративно-деліктних відносин в Україні (підрозділи 1.1, 1.2, 2.1, 2.3). Поєднання *історико-правового* та *порівняльно-правового методів* дозволило виявити вплив

конкретних історичних, соціальних, економічних, політичних, культурних і правових чинників на особливості формування адміністративної деліктності та правового регулювання адміністративно-деліктних відносин (підрозділи 1.1–1.3, 2.2, 3.2, 4.1). Використання *методів класифікації, групування, системно-функціонального методу* дозволило дослідити систему та здійснити класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктних відносин і факторів, що сприяють відтворенню адміністративної деліктності та заходів профілактики виникнення адміністративної деліктності (підрозділи 2.4, 3.1, 3.3). *Логіко-семантичний метод* сприяв виробленню понятійно-категоріального апарату та напрацювання концептуальних засад подальшого розвитку адміністративно-деліктних відносин в Україні (підрозділ 1.1, 2.1, 2.3, 4.3). Використання *структурно-функціонального аналізу та аксіологічного підходу* дозволило розкрити особливості змісту та правового закріплення державної політики зі зниження адміністративної деліктності в Україні (підрозділ 4.2). *Системний метод* забезпечив проведення аналізу різних галузей права, їх підгалузей та інститутів в аспекті їх регулювання адміністративно-деліктних відносин (підрозділи 1.3).

*Нормативну основу дослідження* дисертації стали норми Конституції України та інших законодавчих актів, міжнародно-правові акти; нормативно-правові акти органів виконавчої влади; нормативні акти інших країн.

*Емпіричну базу дослідження* становлять: узагальнена практика рішень Європейського суду з прав людини, національна правозастосовна та судова практика; досвід країн-членів Ради Європи; довідкова література, статистичні матеріали Державної служби статистики за 2015-2017 рр.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним з перших в українській юридичній науці комплексним дослідженням теоретичних та практичних засад правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні в умовах євроінтеграції. За результатами дисертаційної роботи сформульовано та обґрунтовано нові теоретичні висновки, практичні рекомендації і пропозиції, які містять елементи

новизни та в сукупності розв'язують наукову проблему оптимізації нормативно-правової бази і правозастосовчої практики, з метою наближення до стандартів ЄС.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

– обґрунтовано людиноцентристську концепцію адміністративно-деліктних відносин в Україні, що відповідає європейським правовим традиціям та включає: забезпечення стержневої ролі людини в адміністративно-деліктних відносинах, перегляд принципів у частині визнання основним принципу верховенства права та закріплення принципу презумпції невинуватості, умовний поділ адміністративних деліктів у залежності від характеру посягання на встановлений порядок управління та охорону прав і свободи людини: управлінського (адміністративного) характеру, неуправлінського (кримінального та цивільно-правового) характеру; розширення групи суб'єктів вчинення адміністративних деліктів у частині визнання такими юридичних осіб приватного права, запровадження випробувального терміну за вчинення деліктів кримінального характеру, встановлення розмірів стягнень, які корелюються з забезпеченням каральної, виховної та профілактичної мети;

– запропоновано концептуальну модель попередження адміністративної деліктності в Україні, що ґрунтується на стратегії зміцнення морально-етичних цінностей населення та пропаганди нульової толерантності до адміністративних деліктів. У межах такої концепції запропоновано запровадження системи виховних заходів, фінансового заохочення, виявлення та сповіщення про делікти, реінтеграції та соціальної адаптації бездомних осіб та безпритульних дітей, визначено напрямки удосконалення митної та податкової політики для зниження чинників ризику виникнення адміністративної деліктності, проведення спеціальної психолого-виховної та правової підготовки працівників правоохоронних органів, координації нормотворчої діяльності правоохоронних структур, збору статистичних даних, системи прогнозування адміністративної деліктності, та оцінювання стану ефективності профілактичних заходів, запровадження перманентного моніторингу причин та умов, що сприяють

вчиненню адміністративних деліктів та реагування на них тощо;

– здійснено диференціацію детермінантів адміністративної деліктності відповідно до змісту на: економічні, політичні, соціально-правові, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; сутності на: соціальні та біологічні; механізму дії на: умови і чинники (фактори);

– визначено основні соціально-правові передумови вчинення адміністративних деліктів у сучасній Україні: -низький рівень правосвідомості сучасного суспільства; – недооцінка небезпечності вчинення адміністративного делікту з боку суспільства, яка проявляється у неналежному рівні осуду, що може спричинити вчинення більш небезпечних кримінальних деліктів; – високий рівень побутової корупції; – відсутність налагоджених механізмів виявлення адміністративних деліктів та швидкого реагування на них; – зубожілість населення;

– періодизацію становлення та розвитку адміністративно-деліктних відносин, в результаті чого було виділено три основні періоди, а саме: I. Початок XIX ст. – 1917 р. – перші спроби законодавчого закріплення матеріальних та процесуальних норм положень про адміністративні делікти, формування за європейськими стандартами понять адміністративного (управлінського) правопорушення і адміністративного проступку (делікту) у правовій теорії та відмежування їх від злочинів, формування інституцій адміністративної юстиції; II. 1917 – 1991 рр. викривлення галузі адміністративного права в бік обслуговування державної ідеології та командно-адміністративної системи управління держави; III. 1991 р. – по 2017 – відродження адміністративного права в класичному його розумінні та поступовий перехід від державоцентристської (радянської) моделі до людиноцентристської, поява адміністративної юстиції, поступове розширення кола суб'єктів адміністративно-деліктних відносин;

– категоріально-методологічний апарат, зміст та особливості дефініції «правосуб'єктність» в частині доповнення її таким складовим елементом як «деліктоздатність», яку визначено як здатність особи, вступаючи в



адміністративні правовідносини нести адміністративну відповідальність за власні вчинки (заснавати заходів державного примусу), що залежить від ролі, яку суб'єкт відіграє в адміністративно-деліктних відносинах;

– класифікацію адміністративних деліктів, а саме: а) адміністративний делікт цивільного характеру; б) адміністративні делікти управлінського характеру; в) адміністративні делікти кримінального характеру;

– елементи об'єкту адміністративно-деліктних відносин, а саме: 1) відносини з вчинення адміністративного делікту; 2) відносини виявлення адміністративного делікту; 3) відносини адміністративного розслідування; 4) відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративний делікт; 5) відносини об'єктивної адміністративної відповідальності; 6) відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності (адміністративний арешт); 7) відносини з перегляду постанови про притягнення до адміністративної відповідальності; 8) відносини з реалізації рішення;

– класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктних відносин на такі групи: – компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають долю справи (лідуючі суб'єкти); – суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, що притягається до відповідальності, потерпіла особа та її законні представники; – особи і органи, що сприяють здійсненню провадження, виявленню об'єктивної істини: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті; – інші особи і органи, що сприяють виконанню постанов, профілактиці правопорушень;

– класифікацію суб'єктів адміністративної відповідальності, які можуть бути представлені таким чином: -1) загальний суб'єкт – будь-яка деліктоздатна особа, що притягається до відповідальності не залежно від її правового статусу і додаткових ознак; -2) спеціальний суб'єкт – фізична або юридична особа, що володіє спеціальним статусом або наділена певними ознаками, необхідними для притягнення його до відповідальності за вчинене правопорушення;

– теорію щодо важливості соціальної відповідальності, що ґрунтується на соціальних нормах, які закріплюють регулювання і охорону суспільних відносин

та містять у собі права та обов'язки суб'єктів;

– дефініцію «адміністративний делікт» з соціально-правової точки зору, а саме, як негативне соціальне явище, яке важко піддається кількісному вимірюванню через слабкість і роз'єднаність відомчої статистичної бази і значного рівня латентності адміністративних проступків;

– ідеї щодо закріплення на законодавчому рівні критеріїв визначення ефективності правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, а саме: цільові, соціальні, економічні, психологічні, з метою забезпечення більш ефективної координації роботи підрозділів правоохоронних органів у напрямку запобігання адміністративної деліктності;

– розуміння предмету адміністративно-деліктного права, яким є відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного проступку, їх розслідування, притягнення до відповідальності, розгляд справи, перегляду рішень тощо;

– обґрунтування невідповідності європейським правовим стандартам положення, відповідно до якого принцип презумпції невинуватості наразі не поширюється на адміністративні делікти навіть кримінально-правової природи, та запропоновано визнати вказаний принцип для даного виду адміністративних деліктів, забезпечивши його нормативно-правове закріплення;

– визначення дефініції «адміністративна відповідальність», під якою пропонується розуміти понесення несприятливих наслідків, що виражається у застосуванні примусових заходів уповноваженими юрисдикційними органами державної влади або органами, особами, яким делеговане таке право, по відношенню до особи, що вчинила адміністративний делікт (деліквент) не залежно від її волі та бажання;

– система суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, залежно від їх місця і ролі в адміністративно-деліктних відносинах;

– поняття «фактори адміністративної деліктності», під яким пропонується розуміти соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, умови і

причини, що впливають на адміністративну деліктність, зумовлюють її або сприяють її розвитку, що знаходяться у перманентному розвитку та динаміці;

– класифікація факторів адміністративної деліктності: за сферою існування – суб'єктивні та об'єктивні; за обсягом впливу – загальні, спеціальні причини; за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні; за механізмом дії – причини, умови і фактори; за характером: - внутрішні та зовнішні; залежно від можливостей їх усунення приватні причини і умови (що мають відношення до індивідуально-конкретної справи), загальні (що сприяють вчиненню правопорушень взагалі);

– система критеріїв ефективності профілактики вчинення адміністративних деліктів та їх види;

– положення про необхідність прийняття загальнодержавної та регіональної Комплексних програми профілактики правопорушень на 2020-2025 роки, з окресленням чітких та зрозумілих напрямів діяльності, фінансування програми, чітких механізмів реалізації програми з прямим делегуванням окремих напрямків конкретним органам та покладення контрольно-наглядових повноважень за виконанням програми тощо.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційне дослідження виконано дисертантом самостійно. Положення та висновки, що викладені в дисертації та складають її наукову новизну, розроблені автором особисто. У співавторстві з О. Ярою опубліковано наукову статтю «Теоретико-правові підходи до визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у виборчих відносинах», в якій дисертанту належить визначення особливостей адміністративної відповідальності у сфері виборчих відносин, до яких відніс подвійність характеру підстав її настання, що регулюється широким рядом нормативно-правових актів, а також власний, притаманний їй склад суб'єктів, особливе місце серед яких займає адміністративний суд. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувалися. Наукові положення і результати, які виносилися на захист у кандидатській дисертації

здобувача, повторно на захист не виносяться.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені в дисертації положення можуть бути використані у:

– науковій діяльності – результати дисертаційного дослідження можуть бути підґрунтям для подальшої розробки теоретико-правових проблем ефективної реалізації адміністративно-деліктних відносин та профілактики адміністративної деліктності в суспільстві (акт впровадження у науково-дослідну діяльність Національного університету біоресурсів і природокористування України від 22 березня 2018 р.);

– законотворчій діяльності – висновки, пропозиції та рекомендації, наведені в дисертації, можуть бути використані при для підготовки і вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства. У результаті проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо прийняття Комплексної програми профілактики правопорушень на 2020-2025 роки (довідка про впровадження результатів дослідження Адміністрації Президента України від 25.05.2018);

– практичній діяльності–використання одержаних результатів дозволить поліпшити стан практичної реалізації адміністративно-деліктних відносин в юридичній практиці (акт впровадження Національної поліції м.Києва від 15 березня 2018 р., акт впровадження в практичну Адвокатського бюро від 2 квітня 2018 р., акт впровадження в практичну діяльність Верховного Суду України від 25 квітня 2018 р., акт впровадження в практичну діяльність Військової прокуратури Південного регіону України від 14 травня 2018 р.);

– освітньому процесі – матеріали дослідження можуть бути використані для підготовки науково-практичних посібників з адміністративного права України, адміністративно-деліктного права, адміністративно-процесуального права, підготовки підручників та практикумів з курсів: «Адміністративне право України», «Судові та правоохоронні органи України», «Адміністративна відповідальність» у викладанні відповідних дисциплін (акт впровадження Національний юридичний університет України ім. Ярослава Мудрого від 17

квітня 2018 р., акт впровадження Національний університет біоресурсів і природокористування України від 9 лютого 2018 р., акт впровадження Сумський державний університет від 24 квітня 2018 р.).

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки оприлюднені на міжнародних та всеукраїнських наукових, науково-практичних конференціях, семінарах і круглих столах: «Юридична наука: Нові ідеї та концепції. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції» (м. Запоріжжя, 26-27 жовтня 2012 р.), «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Луцьк, 26-27 червня 2015 р.), «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Луцьк, 24-25 червня 2016 р.), «Актуальні питання розвитку права та законодавства: Наукові дискусії» (м. Львів, 15-16 грудня 2017 р.), «Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країнах» (м. Львів, 22-23 вересня 2017 р.), «Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід» (м. Харків, 17–18 листопада 2017 р.), «Проблеми забезпечення прав і свобод людини» (м. Луцьк, 8 грудня 2017 р.), «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород, 16–17 лютого 2018 р.), «Всеукраїнська науково-практична конференція» (м. Київ, 21 лютого 2017 р.), «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (м. Суми, 25-26 квітня 2018 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається із основної частини (вступу, чотирьох розділів, які включають тринадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 416 сторінок, з яких 339 сторінок основного тексту. Список використаних джерел складається із 366-и найменувань і займає 31 сторінку, 3 додатки розміщено на 22-х сторінках.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ

### АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

#### **1.1. Адміністративно-деліктні відносини як правова категорія: поняття та особливості**

Дотримання законності та правопорядку виступає не лише запорукою, але і єдиною умовою існування та нормальної життєдіяльності соціуму. Суспільство, створивши державу, поклало на останню завдання забезпечення прав громадян, піклування про них та створення сприятливих умов для життя особистості, запобігання усілякого роду негативним проявам, в тому числі вчиненню адміністративних деліктів як ганебного для людства явища. На жаль, державі не завжди вдається повною мірою впоратися з викликами сучасності, що робить неефективною реалізацію покладених на неї завдань. В такому разі громадянське суспільство приходить їй на допомогу та спонукає її до активації роботи в даному напрямі, правильної організації та координованості власних дій, спрямованих на подолання кризових явищ.

Зазначена ситуація склалася сьогодні в Україні, яка за оцінкою «Crime Index» посідає перше місце за рівнем злочинності в Європі [1]. Це яскраво свідчить про важкі виклики для нашої держави, з якими вона наразі, на жаль, не може впоратися. За таких умов суспільство зобов'язане спонукати державу до боротьби з негативними проявами та із власними ініціативами долучатися до боротьби з злочинністю як небажаним явищем сьогодення.

Будь-яке негативне явище є результатом, наслідком певної сукупності дій або подій. Загальновідомо, що для ефективності боротьби з негативним явищем слід викоренити його першопричину задля знешкодження причинно-наслідкового зв'язку між ними. В даному випадку кримінальне правопорушення виступає наслідком, якому передують вчинення адміністративного делікту.

Підтвердженням цього слугує всесвітньо відома теорія «розбитих вікон» американського науковця-соціолога Д. Вілсона та криминолога Д. Келлінга, що була успішно апробована в найбільш кримінальному місті на кінець 1980-х – початок 1990-х років – Нью-Йорку. Теорія говорить про те, що дрібні проступки та безлад довкола людей створюють атмосферу безкарності і спонукають до вчинення тяжких злочинів – тобто одне, вчасно не замінене, «розбите вікно» спонукатиме до розбиття інших, тобто це спричинятиме вчинення деліктів, які у свою чергу зможуть породити уявну безкарність та спричинити зростання рівня злочинності. Десь приблизно таку ситуацію, на жаль, можна споглядати в сьогоденній Україні, яка опинилася сам на сам з численною кількістю викликів, з якими за новітньої історії їй ще не доводилося стикатися. Зважаючи на це, боротьба з деліктністю сьогодні є надзвичайно актуальним завданням, а сама деліктність виступає проблемою номер один сучасного суспільства.

Відповідно до даних Статистичного бюлетеня України, сьогодні в регіонах вчиняється надзвичайно велика кількість адміністративних проступків. Так, в період за 2016 звітний рік було винесено 2 млн. 368 тис. постанов (рішень) про притягнення до адміністративної відповідальності з 24 млн. 770 тис. [2, с. 8] виявлених та зафіксованих адміністративних проступків. Проте навіть вказані вражаючі дані описують лише кількість виявлених правопорушень, не враховуючи при цьому високий рівень латентності протиправних діянь. Зважаючи на те, що наявне населення України станом на січень 2016 року склало 42 млн. 760,5 тис. осіб [3], проблема вчинення адміністративних проступків стоїть сьогодні як ніколи гостро, а її поширення набуває, за найтолерантнішою оцінкою, загрозливих для суспільства та держави масштабів. Наслідково ми вимушені констатувати, що сьогодні держава і суспільство відчуває нагальну потребу в напрацюванні якісно нових механізмів реалізації адміністративно-деліктних відносин задля забезпечення дотримання законності і правопорядку.

Крім того, слід зазначити, що відносини з адміністративної відповідальності є найбільш затребуваними серед інших видів юридичної відповідальності з огляду на те, що адміністративно-деліктні відносини мають

широкий ряд переваг, основні серед яких: оперативність, економічність, публічність та широкий предмет правового регулювання. Крім того, дані відносини виступають надзвичайно важливим фактором зміцнення законності та правопорядку в нашій державі. Так, порівнюючи адміністративно-деліктні відносини зі, скажімо, відносинами кримінально-правового характеру, одразу впадає в око відсутність складної, матеріальної, енергетичної та часової витратності процедур розгляду справи в суді про кримінальне правопорушення, складний кримінальний процесуальний порядок тощо. Водночас адміністративно-деліктні відносини відбуваються майже миттєво, оперативно та економічно і при тому виконують також каральну функцію. Однак, попри високий ступінь актуальності, сучасний стан правового регулювання адміністративно-деліктних відносин вказує на слабку їх ефективність та численний ряд прогалин і колізій, що на практиці ускладнює правозастосування.

Проблеми адміністративно-деліктних відносин були предметом монументальних досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, С. Алфьоров, І. Арістова, О. Бандурка, Д. Бахрах, І. Бачило, Ю. Битяк, І. Бородин, В. Гарашук, І. Голосніченко, Є. Додін, Т. Коломоєць, В. Колпаков, В. Курило, Д. Лук'янець, А. Миколенко, В. Олефір, О. Остапенко, В. Печуляк, С. Петков, А. Подоляка, О. Світличний, А. Собакарь, О. Шем'яков, В. Шкарупа та інші, разом з тим суспільно-політичні та суспільно-економічні реалії в Україні сьогодні зазнали кардинальних змін, що потребує нового погляду на проблеми адміністративної деліктології.

Зважаючи на це, сьогодні є надзвичайно важливим напрацювання якісно нових форм та механізмів ефективного правового регулювання адміністративно-деліктних відносин задля забезпечення законності та правопорядку, припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності та недопущення вчинення нових деліктів. Адже, як відомо, краще попередити «хворобу», аніж лікувати її та боротися з наслідками.

Адміністративно-деліктні відносини є своєрідними, існуючими в реальному вимірі суспільними відносинами, що регулюються заборонними



матеріальними нормами адміністративного права, хоч реалізуються за допомогою адміністративно-процесуальних норм. В той же час, будучи за своєю формою та змістом правовідносинами, адміністративно-деліктні відносини є їх видовим елементом. Правовідносини є особливим різновидом суспільних відносин, що виокремлюються за ознакою урегульованості нормами права. Тому логічним буде почати аналіз адміністративно-деліктних відносин крізь призму загальнотеоретичного поняття «правовідносини».

У теорії адміністративного права наразі не існує єдиної точки зору щодо поняття правовідносин попри їх відносну схожість. Так, Н. Вопленко визначив правове відношення (правовідносини) як «реалізований у фактичній взаємодії сторін зв'язок між суб'єктами, врегульований нормами права» [4, с. 78]. Розвиваючи вказану думку та наповнюючи правовідносини елементом державного примусу як гаранта правовідносин, О. Скакун під досліджуванним поняттям розуміє «врегульовані нормами права і забезпечені державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між суб'єктами – правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків)» [5, с. 382]. У свою чергу, А. Васильєв визначає правовідносини як «врегульовані нормами права і забезпечені державою вольові суспільні відносини, учасники яких виступають носіями конкретних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків» [6, с. 277]. З точки зору настання конкретних юридичних фактів як обов'язкової основи виникнення правовідносин, Ю. Толстой визначав поняття «правовідносини» як особливі ідеологічні відносини, що виникають в результаті настання передбачених правовою нормою юридичних фактів, як відносини, за посередництва яких норма права регулює фактичні суспільні відносини [7, с. 20]. Остання точка зору, на нашу думку, носить скоріше філософський підхід, аніж юридичний.

Ще більш цікавою з точки зору адміністративно-деліктних відносин є думка Р. Іванова, який правові відносини визначає як наслідок спеціально-юридичної форми правового впливу – правового регулювання. Вчений переконаний, що вони свідчать про реально існуючий, тобто такий, що вже

склався, правопорядок, оскільки беруть свій вираз у фактичній правомірній поведінці [8, с. 40]. Однак, беручи до уваги всю сутність адміністративно-деліктних відносин, причиною яких виступає неправомірна поведінка, що знаходить власний вираз у деліктах, стає зрозумілим, якщо враховувати теорію вченого, що такі відносини не можуть бути правовими. Вважаємо, що з даною тезою не можна погодитися, адже з цього витікає, що адміністративно-деліктні відносини не є правовідносинами, що є абсурдним.

Тому, з огляду на предмет дослідження, правовідносини слід визначати як врегульовані нормами права та забезпечувані державним примусом правомірні і неправомірні відносини, що виникають або складаються у суспільстві між носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Отже, адміністративно-деліктні відносини є особливим видом правовідносин, що характеризується власними особливостями та предметом.

Поняття та особливості адміністративно-деліктних відносин досліджувались в монументальних працях вітчизняних вчених-адміністративістів, зокрема, Л. Ковалю, В. Колпакова, Д. Лук'янця, С. Дембіцької та ін. Так, остання дослідниця визначає адміністративно-деліктні відносини як відносини, що виникають у зв'язку зі вчиненням адміністративних проступків [9, с. 122]. Однак вказаний підхід є занадто вузьким і лише позначає причину їх виникнення, не позначаючи наслідків та інших особливостей. Дещо ширший, хоч теж неповний, підхід, демонструє В. Колпаков, який адміністративно-деліктними називає відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення і застосування адміністративного стягнення [10, с. 81]. Очевидно, що адміністративно-деліктні відносини не обмежуються лише фактом вчиненням адміністративного делікту та настанням відповідальності, адже останній передують цілий ряд процесуальних правовідносин. Саме тому найбільш прийнятною уявляється позиція М. Самбора, відповідно до якої адміністративно-деліктними правовідносинами є «урегульовані нормами адміністративно-деліктного права відношення, що виникають у зв'язку із вчиненням, встановленням (документуванням) адміністративного правопорушення між

суб'єктами, де однією обов'язковою стороною є представник органу влади або уповноважена владою фізична чи юридична особа, та спрямовані на припинення дії негативних (шкідливих) факторів правопорушення, відновлення законності та правопорядку, застосування до порушників заходів державного примусу, у тому числі й у вигляді адміністративної відповідальності» [11, с. 41].

Впорядковуючи вказані види відносин, Д. Лук'янець вважає, що адміністративно-деліктні відносини утворюють: власне деліктні відносини (відносини адміністративного правопорушення), відносини адміністративного розслідування, відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративне правопорушення, відносини об'єктивної адміністративної відповідальності, відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності [12, с. 367]. Тому слід зазначити, що адміністративно-деліктні відносини утворюють собою складну сукупність суспільних відносин між суб'єктами прав та юридичних обов'язків, пов'язаних з застосуванням заходів адміністративного примусу, в яких однією стороною завжди виступають органи державної влади.

В літературі зустрічається думка про те, що адміністративно-деліктні відносини охоплюють всю сукупність правовідносин щодо заходів адміністративного примусу, застосовуваних державою, – попередження, припинення і покарання [13, с. 81-82]. Звичайно, попередження важко віднести до адміністративно-деліктних відносин з огляду на те, що останні спрямовані на недопущення вчинення делікту, що, як вже було вказано раніше, є обов'язковою причиною їх виникнення, з моменту чого власне і починається їх відлік. Однак, на нашу думку, попередження адміністративних деліктів деякою мірою є важливішим за найдосконаліший механізм реалізації адміністративно-деліктних відносин. Ми пояснюємо це тим, що комплекс профілактичних заходів запобігає вчиненню делікту як суспільно небезпечного або суспільно шкідливого явища, в той час як адміністративно-деліктні відносини «мають справу» вже з наслідками протиправного діяння. Тому в подальшому в роботі ми будемо акцентувати особливу увагу на питанні попередження вчинення адміністративних деліктів, адже в рамках побудови людиноцентристської моделі саме інститут переконання

має стати основою будь-якої програми боротьби з деліктами.

Повертаючись до дефініції адміністративно-деліктних відносин, слід зазначити, що В. Денисенко визначає їх як «різновид правовідносин у сфері державного управління, які виникають в односторонньому порядку за ініціативою уповноваженого на те органу або посадової особи як реакція на порушення норми права, що передбачає адміністративну відповідальність; пов'язані з виявленням та фіксацією факту скоєння адміністративного делікту, розглядом справи про адміністративне правопорушення і прийняттям по ньому рішення, а також виконання прийнятого у справі рішення на основі матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм» [14]. Вказаний підхід є найкращим підтвердженням пережитого пострадянського командно-адміністративного, державоцентристського підходу до поняття адміністративно-деліктних відносин, що визначає їх як різновид сфери державного управління. У наступних підрозділах ми встановимо, що в Радянському Союзі відбулося викривлення поліцейського права, якому в класичному розумінні не притаманні відносини державного управління. Навіть сьогодні модель адміністративно-деліктних відносин багато в чому тяжіє до радянського концепту адміністративного права [15, с. 203].

Як зазначає С. Братановський, поняття адміністративно-деліктних відносин охоплює види, заходи адміністративного примусу і порядок їх застосування, визначення органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, регламентацію принципів проваджень у справах про адміністративні правопорушення [16, с. 321]. Таким чином, в переважній більшості праць вчених-адміністративістів адміністративно-деліктні відносини ототожнюються з адміністративним примусом, що, на нашу думку, є цілком виправданим, адже після вчинення делікту та його виявлення уповноваженою особою беруть початок відносини, що не є залежними від волі деліквента, який з цього моменту підлягає впливу примусових заходів.

Очевидно, що адміністративний примус є примусом державним, тобто здійснюється через органи влади, їх посадових осіб, що діють від її імені. Так,

В. Продаєвич визначає вказану категорію як «особливий вид державного примусу, який є системою заходів психологічного, фізичного й організаційного впливу встановленою нормами адміністративного права, що застосовуються до осіб, які: чинять чи вчинили порушення норм адміністративного права; інших осіб із метою запобігання можливому правопорушенню або запобігання можливим шкідливим наслідкам для держави, суспільства й окремих громадян; застосовуються у зв'язку із забезпеченням провадження адміністративної справи» [17, с. 5]. Важливим аспектом вказаного виду примусу є відсутність відносин підпорядкування між суб'єктами примусу. На це звертає увагу і В. Авер'янов. Так, вчений визначає адміністративний примус як «застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення» [18, с. 418]. У даному випадку слід погодитися з вченими щодо відсутності підпорядкованості деліквента і суб'єкта, уповноваженого на притягнення до адміністративної відповідальності. Адже, якщо собі уявити вказаний зв'язок, в такому випадку йтиметься не про адміністративну відповідальність, а про дисциплінарну, про що ми вказали раніше.

Однак не слід ототожнювати адміністративно-деліктні відносини з відносинами щодо заходів адміністративного примусу, адже це буде невиправдано розширювати дефініцію перших, оскільки адміністративний примус включає адміністративне попередження, що адміністративно-деліктним відношенням не є. Так, О. Жарій слушно зазначає, що «заходи адміністративного попередження не пов'язані з вчиненням правопорушень. Вони їх відвертають і передують застосуванню інших заходів примусу, спрямованих вже проти винних у вчиненні певних порушень осіб» [19, с. 2]. Окрім того, адміністративно-деліктні відносини не є відносинами державного управління [10, с. 8]. Слід звернути увагу, на те, що точка зору щодо тотожності адміністративно-деліктних

відносин відносинам адміністративного примусу властива переважно російській науковій спільноті. З цього приводу слухним видається зауваження В. Колпакова і В. Гордєєва щодо значних відмінностей правової системи Російської Федерації від правової системи України та неприпустимості точного копіювання наукової думки правників РФ без всебічного порівняльного аналізу [20, с. 31]. У російській правовій доктрині чітко проглядається радянський підхід ототожнення адміністративно-деліктних відносин з відносинами адміністративного примусу. Звісно, адміністративно-деліктні відносини є відносинами державного примусу, проте не всі заходи державного примусу є адміністративно-деліктними. Тому погоджуємося, що їх ототожнювати не можна у зв'язку з наявністю зазначеної грані, що якісно відрізняє вказані правові категорії.

Дослідженнями адміністративно-деліктних відносин виявлена ще одна розбіжність в розумінні адміністративно-деліктних відносин російською адміністративістикою, а саме момент їх початку та закінчення. Так, В. Денисенко у визначенні адміністративно-деліктних відносин початковим моментом вказує ініціативу уповноваженого органу, а не безпосереднє вчинення адміністративного делікту, хоча і визнає факт того, що виникнення адміністративно-деліктних відносин пов'язане з порушенням норм матеріального права. Закінчення адміністративно-деліктних відносин вчений пов'язує з виконанням прийнятого у справі рішення [14]. Вказана позиція має право на життя, адже дійсно, юридично адміністративно-деліктні відносини починаються з моменту винесення правового ініціативного акта. Однак, розглядаючи відносини вчинення делікту як стадію деліктних відносин, варто визначити вказаний момент (вчинення проступку) їх початком.

В українській юридичній літературі відносини щодо виконання рішень у справах про адміністративні правопорушення відносять до адміністративно-деліктних. Так, О. Кузьменко виконання постанови розглядає як окрему стадію у справах про адміністративні делікти [21, с. 358]. Правове регулювання виконання постанов про накладення адміністративних стягнень структурно

виділено в окремий Розділ V й у Кодексі України про адміністративні правопорушення [22].

Звертаючись за аналогією до інших споріднених галузей права, наприклад кримінального, слід зазначити, що в них виділяють окрему підгалузь кримінально-виконавче право, тоді як адміністративне право такої підгалузі не має. Не містить адміністративне право і такої підгалузі, як адміністративно-деліктне право, адже предмет адміністративного права є набагато ширшим за деліктні відносини, і в чомусь навіть не охоплює останні. При цьому серед видів адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення, є громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт [22], тоді як ст. 51 Кримінального кодексу України також передбачає громадські, виправні роботи та арешт як види покарань [23]. Виконання окремих видів адміністративних стягнень здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

Таким чином, відносини виконання адміністративних стягнень охоплюються поняттям адміністративно-деліктного відношення відповідно до чинного адміністративно-деліктного законодавства, однак цей інститут містить внутрішні суперечності, що потребують окремого теоретичного опрацювання в майбутньому.

Повертаючись до дослідження поняття адміністративно-деліктних відносин, слід зазначити, що їх ядром виступає адміністративний делікт, що обумовлює необхідність означення його поняття.

Етимологічно дефініція «делікт» (від лат. *delictum* – провина), відповідно до великого енциклопедичного юридичного словника, – це «правопорушення, яке є підставою для виникнення позадоговірних (деліктних) зобов'язань з відшкодування шкоди» [24]. Таким чином, можна дійти висновку, що поняття адміністративного делікту тотожне вживаному в законодавстві України поняттю «адміністративне правопорушення». Про це свідчить і аналіз праць вітчизняної юридичної літератури, де поняття адміністративного правопорушення та

адміністративного делікту вживаються як синоніми [11, с. 36-42].

Поняття адміністративного правопорушення (проступку) в Україні набуло законодавчого виразу у ст. 9 Кодексу про адміністративні правопорушення і означає протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [22]. Однак відповідно до положень теорії адміністративного права адміністративне правопорушення може бути вчинене лише посадовою особою органу державної влади. Тому викликає подив вказане визначення щодо встановленого порядку управління, яке, на нашу думку, може порушити лише посадова особа органу державного управління. Отже, вважаємо, що слід погодитися з визначенням адміністративного правопорушення як протиправного винного діяння, що, на відміну від проступку, вчиняється посадовою особою органів публічної влади.

У підтвердження вказаної теорії слід навести думку В. Бевзенка, який слушно зазначив, що з лінгвістичної точки зору порушенням є недотримання системи правил (відхилення від правил, відступ від законів) [25, с. 201]. Тому з суто такої точки зору можна зробити припущення, що поняття адміністративного правопорушення (делікту) охоплює окремі випадки порушення норм адміністративного права. При цьому адміністративними санкціями охороняються норми інших галузей права – конституційного, цивільного, земельного, трудового тощо. За порушення ж норм суто адміністративного права адміністративна відповідальність може бути і не передбачена, або може бути передбачений інший вид відповідальності – дисциплінарна або матеріальна.

У такому випадку можна було б припустити, що адміністративним деліктом є порушення норм адміністративного права незалежно від того, чи передбачена за це законом адміністративна відповідальність. Однак таке поняття адміністративного делікту не відповідає усталеному в теорії і практиці адміністративного права розумінню його змісту. Зазначена неузгодженість може бути аргументом на користь висловлюваних науковцями пропозицій щодо



виокремлення нової галузі адміністративно-деліктного права [10, с. 454], а також є особливістю адміністративно-деліктних відносин, які можуть існувати щодо порушення норм різних галузей права, якщо за таке порушення передбачено адміністративну відповідальність. Тому, на нашу думку, більш точним буде вжиття терміна «адміністративний делікт».

Цікаву пропозицію стосовно змістового наповнення категорії «адміністративний делікт» висловив С. Петков. Критикуючи радянську модель соціалістичної відповідальності, за якою правопорушення за ступенем суспільної небезпеки поділялися на адміністративні правопорушення і кримінальні злочини, вчений пропонує замінити терміни «адміністративне правопорушення» та «адміністративна відповідальність» на «публічне правопорушення» та «публічну відповідальність», а під «адміністративним деліктом» пропонує розуміти протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (державним службовцем), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству [26, с. 42-48]. Вважаємо, що це може бути прийнятним, якщо під категорією «публічне правопорушення» розуміти і адміністративний делікт, і кримінальне правопорушення, з огляду на те, що обидва види є публічними правопорушеннями і виокремлення лише одного з них у вказану категорію призведе як до теоретичної, так і правозастосовчої незрозумілості.

Адміністративно-деліктним відносинам притаманні і загальні ознаки правовідносин, до яких правники відносять: 1) належність до специфічного виду суспільних відносин; 2) ідеологічність; 3) вольовий характер; 4) виникнення, зміна або припинення на основі норм права у разі настання передбачених нормою юридичних фактів; 5) виступають юридичною формою індивідуалізованого зв'язку суб'єктів; 6) зазвичай мають двосторонній характер; 7) охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу [27, с. 475-477]. Специфічний характер вказаних відносин полягає у підставах їх виникнення, а саме порушення правових норм, причому різної галузевої

приналежності (наприклад, податкового права або екологічного тощо).

На іманентність (внутрішню притаманність) адміністративної деліктності як ознаку адміністративно-деліктних відносин вказує М. Самбор [11, с. 38]. У свою чергу, В. Денисенко також дійшов висновку про іманентний зв'язок адміністративно-деліктних відносин з адміністративною деліктністю, «соціальним явищем, що має яскраво виражену негативну спрямованість, детермінованим зі злочинністю, що може в силу своєї масовості здійснювати власний вплив на стан правопорядку» [14]. При цьому під адміністративною деліктністю слід розуміти сукупність всіх вчинюваних в державі (регіоні, населеному пункті) діянь, що визнаються чинним законодавством адміністративними правопорушеннями [28, с. 11]. Адміністративно-деліктні відносини іманентні адміністративній деліктності так само, як кримінально-правові відносини притаманні злочинності. Дійсно, адміністративний делікт є ядром адміністративно-деліктних відносин, а вчинення адміністративного правопорушення є моментом їх виникнення. Якщо особу, винну у вчиненні адміністративного правопорушення, може бути і не притягнуто до адміністративної відповідальності в силу високої латентності адміністративної деліктності, то адміністративно-деліктні відносини виникають завжди в силу самого факту вчинення правопорушення. У відношенні впливу адміністративної деліктності на правопорядок слід зазначити, що не лише її масовість, але і латентність впливає на стан правопорядку. Попередження правопорушень є однією з функцій юридичної відповідальності в цілому, включаючи відповідальність адміністративну. Тому порушення принципу невідворотності адміністративної відповідальності призводить до ще більшої масовості як адміністративних правопорушень, що ми спостерігаємо в цей час [25, с. 199], так і в подальшому кримінальних правопорушень. Як вдало наголосив В. Денисенко вже в іншій своїй роботі, «кожен делікт, на який не було реакції юрисдикційних органів, таїть в собі небезпеку підвищення впевненості правопорушника в своїй безкарності» [29, с. 250]. Ґрунтуючись на вказаній науковій позиції, можна сміливо стверджувати, що вчинення адміністративного делікту, за яке не було

накладено адміністративне стягнення, в подальшому провокує вчинення більш тяжких правопорушень.

Окрім того, характеризуючи особливості адміністративно-деліктних відносин, слід навести думку О. Бандурки і М. Тищенка, що провадження у справах про адміністративні правопорушення вирізняються такими специфічними ознаками, як особливість органів, що здійснюють провадження; специфіка і процедура оформлення актів; швидкість та економічність [30, с. 151]. Справді, на відміну від, скажімо, кримінальної відповідальності, де єдиним органом, уповноваженим на притягнення до юридичної відповідальності, є суд, адміністративно-деліктним відносинам притаманна ціла система органів, уповноважених накладати адміністративні стягнення. Аналогічною є і процедура накладення адміністративного стягнення, адже в адміністративно-деліктному процесі вона є надзвичайно спрощеною і не містить такої великої кількості стадій та елементів провадження, які містить кримінально-процесуальні відносини.

Особливий суб'єктний склад адміністративно-деліктних відносин зумовлений, зокрема, наявністю у ньому суб'єкта адміністративної юрисдикції – органу публічної адміністрації та його посадових осіб, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, пов'язану з вирішенням конкретної справи про адміністративне правопорушення та винесенням відповідного правозастосовного акта [31, с. 155]. Суб'єкти, стосовно яких вирішується справа, та незацікавлені суб'єкти – допоміжні учасники провадження – мають відповідати вимогам, встановлених Кодексом України про адміністративні правопорушення. Так, наприклад, ст. 12 Кодексу встановлено вимогу щодо мінімального віку особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, на момент вчинення для притягнення її до адміністративної відповідальності. Так, недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку виключає провадження у справі про адміністративне правопорушення [22].

Така особливість адміністративно-деліктних відносин, як економічність,

зумовлена потребами процесуальної економії, з одного боку, і незначною порівняно з більш серйозними протиправними діяннями (злочинами) суспільною шкодою адміністративних правопорушень – з іншого. Законодавче регулювання адміністративних процедур щодо притягнення винних у вчиненні адміністративних деліктів осіб до адміністративної відповідальності полягає у винайденні оптимального балансу виконання завдань щодо припинення протиправної діяльності, відшкодування завданої шкоди, попередження нових правопорушень шляхом забезпечення невідворотності відповідальності за вчинене правопорушення, з одночасним забезпеченням економічної доцільності адміністративно-деліктного процесу, витрати на здійснення якого не мають перевищувати економічну вигоду від нього ж. Слід зазначити, що з економічної точки зору розрахунки витрат та прибутку від адміністративних процедур щодо притягнення до адміністративної відповідальності є досить складними, перш за все, з огляду на ту обставину, що такі показники, як правопорядок, завдана адміністративними деліктами шкода повсякчас мають якісний, а не кількісний вимір, а тому не піддаються економічним розрахункам. І все ж таки, кількісні показники повинні бути виокремлені, а економічна доцільність розрахована в можливій мірі. Як в кримінології розраховується ціна злочинності, так і в адміністративній деліктології може розраховуватися ціна адміністративної деліктності. Для професійного виконання цього завдання видається доцільним запозичити з європейської юридичної доктрини міждисциплінарний метод наукового дослідження та залучити до розрахунків економістів.

Швидкість реагування та застосування заходів є основною цінністю як адміністративної відповідальності [32, с. 157], так і адміністративно-деліктних відносин взагалі. Швидкість адміністративно-деліктних відносин передбачає, перш за все, розумність строків адміністративних проваджень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Так, відповідно до ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення одним із завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення є своєчасне з'ясування обставин кожної справи. Виникнення адміністративно-деліктних відносин взагалі обумовлено

потребами процесуальної економії, в тому числі економії часу. Оскільки діяння, що законодавством визначені як адміністративні делікти, характеризуються невисоким ступенем суспільної небезпеки, тривалі провадження щодо притягнення винних осіб до відповідальності не мають сенсу.

Стосовно економичності та швидкості як ознак адміністративно-деліктних відносин варто зазначити, що вказані поняття є складовими поняття ефективності адміністративно-деліктних відносин. Так, О. Рогачова розглядає ефективність норм адміністративно-деліктного права як відповідність меті, закладеної законодавцем, результатам, що реально настали, та пропонує розглядати ефективність цих норм в таких аспектах:

1) *цільовому*, під яким розуміється відношення між цілями норми адміністративно-деліктного права і результатами, що реально настали;

2) *соціальному*, що полягає у відповідності норми адміністративно-деліктного права соціальним інтересам;

3) *економічному*, що виражається в забезпеченні економічної вигоди норм адміністративно-деліктного права;

4) *психологічному*, який виражається в тому, що норми адміністративно-деліктного права впливають, перш за все, на самого правопорушника, а також в тому, щоб в силу комунікативного влаштування суспільних відносин за допомогою емоційних навантажень сформувані в інших осіб адекватну позицію щодо усвідомлення, скоювати чи не скоювати ті чи інші адміністративно-карні діяння [33, с. 208-209].

Таким чином, економичність адміністративно-деліктних відносин охоплюється економічним аспектом ефективності їх правового регулювання, а швидкість – соціальним аспектом, оскільки відповідає соціальним інтересам. У свою чергу, мірилом і критерієм ефективності розроблених законодавчих актів, як стверджує Л. Легін, є якість закону [34, с. 199].

Ідучи далі, слід зазначити, що майже 40 років тому Л. Коваль наголошував, що ознакою адміністративно-деліктного відношення є початок і здійснення його незалежно від бажання потерпілого, а іноді і всупереч його бажанню. «Як і

злочин, будь-який адміністративний проступок, незалежно від завданої шкоди і спрямованості (проти громадянина, юридичної чи посадової особи), є порушенням правового порядку... Ознака публічності адміністративно-деліктного відношення знаходить свій вираз не лише в нормах, сформульованих законодавцем у вигляді обов'язку по адміністративному переслідуванню, осуду і покаранню, але у вигляді права на здійснення відповідної процесуальної дії» [35, с. 40].

При цьому слід відзначити позитивний науковий інтерес до врахування волі потерпілого [11, с. 38], тобто до визнання приватного інтересу в адміністративно-деліктних відносинах. У випадках спрямування адміністративного правопорушення на приватну власність, права і свободи громадян можливість примирення винної особи з потерпілим є вкрай бажаною. В даному випадку йдеться про приватне обвинувачення, якого немає в адміністративно-деліктному процесі.

На відміну від адміністративної відповідальності інституту кримінальної відповідальності притаманне провадження у формі приватного обвинувачення. Так, наприклад, лише на підставі заяви потерпілого може бути розпочате кримінальне провадження у справі по крадіжці, шахрайству, привласненні, розтраті, вчиненими чоловіком або дружиною, іншим близьким родичом, членом сім'ї потерпілого, або його найманим працівником (крім випадків вчинення вказаних злочинів організованою групою). Між тим, для адміністративного делікту, що є, по суті, таким самим за змістом діянням, але в менших розмірах, приватного порядку притягнення до адміністративної відповідальності не передбачено. Таку саму аналогію можна провести і для порушення прав на об'єкт інтелектуальної власності, незаконне використання інсайдерської інформації тощо.

На відміну від інституту приватного обвинувачення чинним адміністративним законодавством передбачено інститут примирення. Так, Кодекс адміністративного судочинства України передбачає досягнення сторонами примирення як підставу для закриття провадження у справі [22]. Слід

зазначити, що сам по собі інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві потребує доопрацювання, оскільки в ст. 113 КАС відсутній механізм та форма здійснення процедури примирення. Однак відповідно до цілей даного дослідження важливим є те, що потерпілі у справах про адміністративні правопорушення не мають статусу сторони. Оскільки однією із сторін у справах про адміністративні правопорушення завжди є суб'єкт владних повноважень, а іншою – винна у вчиненні адміністративного правопорушення особа, то примирення сторін у справах про адміністративні правопорушення є фактично неможливим в межах конструкції, передбаченої КАС України.

Відомо, що в судовій практиці примирення винної у вчиненні адміністративного правопорушення особи з потерпілим все ж враховується. Для цього потерпілим подається до суду заява про примирення з правопорушником, а суд, отримавши її, визнає вчинене адміністративне правопорушення малозначним, оскільки воно у зв'язку з примиренням сторін не становить значної суспільної шкоди. На підставі ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення суд звільняє правопорушника від адміністративної відповідальності і обмежується усним зауваженням [36-38].

Втім, вказаний «винахід» судової практики не вирішує питання справедливого балансу публічного та приватного інтересу в адміністративно-деліктних відносинах хоча б тому, що більшість постанов у справах про адміністративні правопорушення виносяться несудовими органами.

Про запровадження процедури примирення пише і О. Дрозд: «Одним із варіантів удосконалення системи адміністративно-юрисдикційної діяльності є запровадження процедури примирення. Процедура примирення можлива за згодою сторін на різних етапах судового розгляду адміністративних справ до моменту винесення постанови. Така процедура передбачає зупинення розгляду справи про адміністративне правопорушення. Сторони адміністративного провадження укладають угоду про примирення самостійно або через уповноважених представників» [39, с. 89].

Приєднуючись до думки автора, зазначимо, що процедура примирення

винної у вчиненні адміністративного правопорушення особи з потерпілим може і повинна мати місце і за межами судового розгляду, оскільки суд є лише одним із багатьох органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення. Тому, на нашу думку, законодавче запровадження процедури примирення є критично необхідним для відповідності адміністративного законодавства демократичним принципам та людиноцентристській моделі.

Повертаючись до питання особливостей адміністративно-деліктних відносин, до останніх слід віднести і їх регулювання адміністративно-деліктним правом. Адміністративно-деліктне законодавство є самостійною галуззю права, що справедливо потребує наукового виокремлення, що ми означимо у подальших розділах роботи.

Основою адміністративно-деліктного законодавства в Україні сьогодні є Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року. Відповідно до ст. 2 КУпАП до законодавства України про адміністративні правопорушення входять й інші закони України, які до включення їх до КУпАП застосовуються безпосередньо, причому на них також поширюються положення КУпАП.

Оскільки адміністративно-деліктні відносини регулюються як нормами матеріального, так і нормами процесуального права, до адміністративно-деліктного законодавства з певними застереженнями можна віднести і Кодекс адміністративного судочинства України. Втім, останній містить не лише процесуальні норми адміністративно-деліктного права, а і норми щодо розгляду судами справ про інші порушення адміністративного права.

Як зазначає В. Денисенко, особливості правового регулювання адміністративно-деліктних відносин зумовлені тим, що їх виникнення пов'язане з порушенням норм матеріального права, а розвиток і припинення – з реалізацією норм права адміністративно-процесуального [14]. Згідно з п. 22 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них [40].

У свою чергу, Л. Коваль відзначає таку особливість адміністративно-деліктного відношення, як можливість поєднання його з іншими видами



відносин, окрім відносин кримінальної відповідальності [35, с. 48]. Висловлена теза є актуальною і сьогодні: так, відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені Кодексом, настає в тому випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. Що стосується відносин цивільно-правової, дисциплінарної, матеріальної відповідальності, то вони також можуть виникати з того самого адміністративного делікту. Спірним та таким, що потребує вирішення, є лише питання співвідношення та можливості поєднання адміністративної та фінансової відповідальності. Фінансова відповідальність є за своєю природою дуже близькою до адміністративної відповідальності як така, а ст. 112 Податкового кодексу України передбачає можливість одночасного притягнення платників податків до фінансової відповідальності та за наявності на те підстав – їх посадових осіб до адміністративної або кримінальної відповідальності [41].

Враховуючи викладене, можемо резюмувати, що:

– адміністративно-деліктними можна назвати відносини, що виникають з адміністративного делікту і включають притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності, а також відносини виконання адміністративного стягнення;

– адміністративно-деліктним відносинам притаманні загальні ознаки правовідносин, такі як: належність до специфічного виду суспільних відносин; вольовий характер; виникнення, зміна або припинення на основі норм права у разі настання передбачених нормою юридичних фактів; вони є юридичною формою індивідуалізованого зв'язку суб'єктів; зазвичай мають двосторонній характер; охороняються державою, забезпечуються заходами державного впливу.

Крім загальних особливостей правовідносин, адміністративно-деліктним правовідносинам притаманні такі специфічні особливості:

1) адміністративно-деліктні відносини відповідно до чинного законодавства виникають не з порушень норм адміністративного права, а з

порушень приписів адміністративно-деліктного законодавства, якими передбачено адміністративну відповідальність за таке порушення;

2) адміністративно-деліктні відносини іманентні (внутрішньо притаманні) адміністративній деліктності і виникають з факту вчинення адміністративного правопорушення незалежно від того, чи було винну особу притягнуто до адміністративної відповідальності;

3) адміністративно-деліктні відносини характеризуються особливим суб'єктним складом, де з однієї сторони виступає правопорушник, а з іншої – суб'єкт адміністративної юрисдикції, яких чинним законодавством передбачено значну кількість;

4) адміністративно-деліктні відносини регулюються адміністративно-деліктним законодавством, основу якого сьогодні складає Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року;

5) адміністративні процедури щодо притягнення винних у скоєнні адміністративних правопорушень повинні характеризуватися економічною доцільністю і швидкістю;

6) відносини з адміністративних деліктів можуть поєднуватися з відносинами інших видів юридичної відповідальності, за винятком кримінальної відповідальності та з деякими застереженнями – фінансової відповідальності;

7) в юридичній доктрині та правозастосовній практиці існує тенденція щодо запровадження інституту примирення правопорушника з потерпілим, тобто врахування приватного інтересу у відносинах притягнення до адміністративної відповідальності.

## **1.2. Місце та роль адміністративно-деліктних відносин у системі правовідносин**

Адміністративно-правові норми регулюють широкий ряд суспільних відносин, особливим видом яких є адміністративно-деліктні. Однак розпорошеність та застарілість адміністративного права робить його нееластичним до сучасних умов, постійних жвавих змін, що відбуваються в суспільно-економічній сфері нашої держави, а отже спричиняє його неефективність. Зважаючи на це, на даному етапі розвитку державотворення України об'єктивно необхідною є адаптація вітчизняного адміністративного законодавства до сучасних викликів ринкової економіки та такого нового явища для українського суспільства, як демократія. Виконати дане завдання можливо зробити виключно віднайденням якісно нової моделі правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, шляхом детального вивчення їх місця в системі адміністративно-правових відносин [42, с. 80].

Актуальність дослідження підсилюється і тим фактом, що сьогодні адміністративно-деліктні відносини традиційно вважають відносинами адміністративними, хоч більшість визначень останнього не враховують особливостей відносин адміністративної відповідальності. За таких умов постає питання визначення місця адміністративно-деліктних відносин в системі адміністративно-правових відносин.

Окремі аспекти та особливості адміністративно-деліктних відносин досліджували вітчизняні вчені-адміністративісти, а саме: С. Алфьоров, Н. Армаш, С. Ващенко, М. Долгополова, Л. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Купін, В. Курило, Д. Лук'янець, Д. Павлов, С. Петков, Є. Соболев, Ю. Старілов. Проте дослідження місця адміністративно-деліктних відносин у системі адміністративних правовідносин залишилося фактично поза увагою вчених-адміністративістів.

У теорії адміністративного права виокремлюється щонайменше чотири

основні підходи до визначення адміністративно-правових відносин. Відповідно до першого адміністративно-правові відносини є "врегульованими нормою адміністративного права суспільні відносинами управлінського характеру, в яких сторони виступають носіями взаємних юридичних обов'язків і прав, встановлених і забезпечених зазначеною нормою" [43, с. 67]; другий підхід визначає адміністративно-правові відносини як форму виявлення державно-управлінських відносин, результат впливу адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів сфери державного управління, внаслідок чого між ними виникають сталі правові зв'язки державно-владного характеру [44, с. 22]; третій – говорить, що адміністративно-правові відносини складають суспільні відносини у сфері управління (виконавчої влади) [45, с. 318]; останній підхід визначає адміністративно-правові відносини як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [46, с. 16].

Як вже було встановлено, адміністративно-деліктні відносини є своєрідними реально існуючими відносинами, що регулюються заборонними матеріальними нормами адміністративного права та реалізуються за допомогою норм адміністративно-процесуального права. Поняття адміністративно-деліктних відносин є видовим для поняття правовідносин. У свою чергу, правовідносини є особливим різновидом суспільних відносин, що виокремлюються за ознакою урегульованості нормами права. Так, Н. Вопленко визначив правове відношення як «реалізований у фактичній взаємодії сторін зв'язок між суб'єктами, врегульований нормами права» [4, с. 78]. На думку О. Скакун, поняття «правовідносини» слід розуміти як «врегульовані нормами права і забезпечені державою вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між суб'єктами – правомочними (носіями суб'єктивних прав) і зобов'язаними (носіями обов'язків)» [47, с. 382]. Дещо іншої думки дотримується А. Васильєв, який вважає за доцільне розглядати правовідносини як «врегульовані нормами права і забезпечені державою вольові суспільні відносини, учасники яких виступають носіями конкретних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків»

[6, с. 277].

У свою чергу, М. Самбор зазначає, що «безперечно, адміністративні правовідносини охоплюють адміністративно-деліктні відносини, але співвідношення вказаних понять, на нашу думку, можливе як відношення загального і спеціального» [11, с. 37]. Також В. Юсупов підкреслював, що норми адміністративного права регулюють також адміністративно-деліктні відносини, які виникають між правопорушником і посадовою особою [48, с. 10]. Тобто адміністративно-правові відносини як правова категорія є значно ширшою за власним змістовим наповненням і включає в себе адміністративно-деліктні відносини як один з елементів, що в свою чергу носять адміністративно-правовий характер і виникають між правопорушником та посадовою особою, що уповноважена на притягнення першого до адміністративної відповідальності.

При цьому жодна класифікація адміністративно-правових відносин не дозволяє виокремити адміністративно-деліктні відносини в окрему групу за певною чітко визначеною ознакою. Наприклад, С. Алфьоров, С. Ващенко, М. Долгополова, А. Купін класифікують адміністративно-правові відносини за такими ознаками: за функціями (регулятивні, правоохоронні); за адміністративно-правовим статусом суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах, – між вищими і нижчими суб'єктами державного управління (вертикальні); між непідпорядкованими суб'єктами управління (горизонтальні); між органами державного управління і підпорядкованими підприємствами, установами, організаціями; між органами державного управління і непідпорядкованими підприємствами, установами, організаціями; між органами державного управління і структурами місцевого самоврядування; між органами державного управління й об'єднаннями громадян; між органами державного управління і громадянами; за галузевою належністю (матеріальні, процесуальні); за змістом (у сфері загального управління, у сфері галузевого управління, у сфері міжгалузевого управління); за галузевою діяльністю (у галузі економіки, у галузі адміністративно – політичній, у галузі соціально-культурній); за направленістю (зовнішні, внутрішні); за механізмом захисту (що захищаються в судовому

порядку, що захищаються в адміністративному порядку); за способом регулювання (функціональні, територіальні); за майновою належністю (майнові, немайнові); за характером взаємодії суб'єктів відносин (субординації, координації) [46, с. 17-18]. Як зазначає О. Ніканорова, за критерієм правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин виділяють відносини внутрішньоапаратні (внутрішньоорганізаційні) та позаапаратні [49, с. 208]. Вченими-юристами пропонуються й інші варіанти класифікації адміністративно-правових відносин, однак вони не дозволяють за певним критерієм чітко виокремити адміністративно-деліктні відносини як органічну складову.

Про «дихотомію» адміністративного права та необхідність перегляду доктрини розуміння адміністративно-деліктного права зазначав і М. Самбор: «адміністративно-деліктне право об'єднує норми матеріального та процесуального права, що вже вказує на неможливість його ототожнення з одним інститутом в межах однієї галузі права» [50, с. 102]. На думку В. Бунечко, адміністративно-деліктним відносинам притаманні свої особливості, які відмежовують вказаний вид правовідносин від інших відносин, що регулюються нормами адміністративного права [51, с. 11].

На користь визначення адміністративно-деліктного права та адміністративно-деліктного процесуального права як самостійних галузей висловлювались у 2004 році І. Бородін та В. Круглов [52, с. 11-15], які пропонували під адміністративно-деліктним правом розуміти «галузь права – сукупність правових норм, що визначають, які діяння є адміністративними правопорушеннями (проступками), закріплюють підстави й умови адміністративної відповідальності, встановлюють стягнення, які можуть бути застосовані до фізичних осіб, що скоїли адміністративне правопорушення (проступок), а також до юридичних осіб, які визнані винними та підлягають адміністративній відповідальності відповідно до КУпАП» [52, с. 13]. Адміністративно-деліктне процесуальне право І. Бородін та В. Круглов визначали як «галузь права, сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають, розвиваються і припиняються в адміністративно-

деліктному процесі (провадженні у справах про адміністративні правопорушення (проступки), і діяльність суддів, уповноважених органів, посадових осіб із порушення, розслідування та розгляду справ про адміністративні правопорушення (проступки), виконання постанов про накладення адміністративних стягнень» [52, с. 15].

Стосовно самостійності адміністративно-деліктного права О. Рогачева влучно зазначила: «Адміністративна відповідальність традиційно розглядається як інститут адміністративного права. Розвиток науки адміністративного права в частині вивчення адміністративної відповідальності привів вчених до формування адміністративно-деліктного права» [33, с. 8]. Розвиваючи це твердження, вона зазначає, що: «можливість визнання факту існування відносно самостійного правового та наукового феномену адміністративно-деліктного права має деякі підстави» [33, с. 162]. Далі О. Рогачева аналізує адміністративно-деліктне право з точки зору його відповідності ознакам, що розкривають найбільш істотні риси галузі права: функціональність, субстанціональність, об'єкт і предмет правового регулювання, метод правового регулювання, і доходить висновку, що адміністративно-деліктне право таким ознакам відповідає: «отже, адміністративно-деліктне право, що регламентує суспільні відносини, що виникають в зв'язку з адміністративним правопорушенням, може вважатися самостійною галуззю...» [33, с. 176].

Вагомий внесок в розвиток ідей про самостійність адміністративно-деліктного права зробив А. Шергін, який, зокрема, зазначав, що «право в цілому є складною системою, що поєднує множину підсистем різного рівня. З усього їх різноманіття слід особливо виділити такі підсистеми як галузь права, правові сім'ї, охоронні (деліктні) галузі права» [53, с. 85]. Вчений обґрунтовує галузеву належність норм про адміністративну відповідальність до адміністративно-деліктного права як самостійної галузі, що «базується на визнаних теорією права критеріях самостійності галузі права. Вказана сукупність має власний предмет, метод правового регулювання, має свою відокремлену нормативну базу» [53, с. 86].

Слід зауважити, що наукові доводи і висновки професора Шергіна, так само як і інших російських вчених, щодо самостійності адміністративно-деліктного права можна та потрібно враховувати в українській правовій науці, хоча б тому, що ситуація з нормативно-правовим регулюванням адміністративно-деліктних відносин і теоретичним обґрунтуванням самостійності адміністративно-деліктного права в Україні та Росії є дуже подібною. Наука ж як така не повинна мати жодних меж та кордонів.

Предметом адміністративно-деліктного права як самостійної галузі А. Шергін вважає адміністративно-деліктні відносини, що виникають з приводу адміністративних правопорушень. Автор підкреслює, що юридичним фактом, який тягне за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-деліктних відносин, є адміністративне правопорушення [53, с. 86].

У свою чергу, І. Бородін та В. Круглов включають до кола відносин, що складають предмет адміністративно-деліктного права, суспільні відносини щодо попередження адміністративних правопорушень: «предметом правового регулювання матеріальними нормами про адміністративні правопорушення (проступки) є суспільні відносини, пов'язані з адміністративною провиною, попередженням адміністративних правопорушень (проступків) і захистом від суспільно небезпечних посягань; відносини, що виникають при затриманні фізичної особи, що скоїла злочин або адміністративне правопорушення (проступок)» [52, с. 12].

Слід зазначити, що хоч Кодекс України про адміністративні правопорушення і містить одну статтю [22], присвячену запобіганню адміністративним правопорушенням, саме попередження (запобігання) адміністративним правопорушенням є вкрай важливим для підтримки законності та правопорядку, навряд чи можна сказати, що ці відносини є розвинутими та врегульованими. До того ж, їх приналежність до предмета адміністративно-деліктного права викликає певний сумнів. За аналогією з кримінальним правом подібні відносини щодо попередження злочинності віднесені до кримінології; так само відносини щодо попередження адміністративних деліктів мають бути



віднесені до адміністративної деліктології.

Для методу адміністративно-деліктного права, як зазначає А. Шергін, є характерним домінування заборонного способу правового регулювання: «сама заборона шляхом імперативного визначення законодавцем небезпечних для суспільства діянь та загрози застосування адміністративного покарання в випадках їх скоєння визначає сутність методу регулювання адміністративно-деліктного права» [53, с. 87]. Також І. Бородін та В. Круглов визначають метод правового регулювання адміністративно-деліктних відносин як «адміністративно-правовий примус, що виражається в застосуванні стягнення за порушення встановленої адміністративно-правової заборони» [52, с. 12]. Аналогічної думки дотримується В. Круглов [54, с. 10].

Окрім предмета і методу, адміністративно деліктне право, як зазначає А. Шергін, має відповідну організацію нормативного матеріалу, високий ступінь якої дозволяє робити висновок про самостійність, «суверенність» цієї галузі права [53, с. 88].

Таким чином, питання про самостійність адміністративно-деліктного права як галузі неодноразово порушувалося в науковій юридичній літературі, однак остаточно вирішеним його назвати наразі не можна. Відповідно, місце адміністративно-деліктних відносин у системі правовідносин також залишається невизначеним – з одного боку, традиційно ці відносини входять до адміністративних правовідносин, з іншого – рядом вчених виокремлюються в самостійну групу відносин, що регулюються нормами адміністративно-деліктного права як окремої галузі. Причому деякими вченими адміністративно-деліктні процесуальні відносини виокремлюються ще в одну групу, що регулюються нормами адміністративно-деліктного процесуального права.

Аналізуючи дефініцію адміністративно-деліктних відносин, вчені поділилися на окремі групи. Так, на думку С. Дембіцької, «адміністративно-деліктні відносини» є відносинами, що виникають у зв'язку зі скоєнням адміністративних правопорушень [9, с. 122]. Дещо ширше на адміністративно-деліктні відносини дивиться К. Колпаков, який під останніми пропонує розуміти

відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративного правопорушення і застосування адміністративного стягнення [10, с. 81]. Ще далі в даному питанні пішов М. Самбор, який визначає адміністративно-деліктними правовідносинами «урегульовані нормами адміністративно-деліктного права відношення, що виникають у зв'язку із вчиненням, встановленням (документуванням) адміністративного правопорушення, між суб'єктами, де однією обов'язковою стороною є представник органу влади, або уповноважена владою фізична чи юридична особа, та спрямовані на припинення дії негативних (шкідливих) факторів правопорушення, відновлення законності та правопорядку, застосування до порушників заходів державного примусу, у тому числі й у вигляді адміністративної відповідальності» [11, с. 41]. Справді, адміністративно-деліктними відносинами є відношення між суб'єктами з приводу вчинення, встановлення факту та притягнення до адміністративної відповідальності, проте тут важливо зауважити, що до вказаних суб'єктів відносять не лише органи державної влади, але і уповноважених державою осіб, наприклад громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону тощо.

Слушну думку висловив Д. Лук'янець, а саме що адміністративно-деліктні відносини утворюють: власне деліктні відносини (відносини адміністративного правопорушення), відносини адміністративного розслідування, відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративне правопорушення, відносини об'єктивної адміністративної відповідальності, відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності [12, с. 367]. З цього випливає, що переважно адміністративно-деліктні відносини складаються з відносин адміністративного примусу, адже всі перераховані вченими види відносин забезпечуються державним примусом.

В розвиток вказаної думки в літературі зустрічається теза, що адміністративно-деліктні відносини охоплюють всю сукупність відносин щодо заходів адміністративного примусу, застосовуваних державою, – попередження, припинення і покарання [13, с. 81-82]. Так, В. Денисенко визначає адміністративно-деліктні відносини як «різновид правовідносин у сфері

державного управління; виникають в односторонньому порядку за ініціативою уповноваженого на те органу або посадової особи як реакція на порушення норми права, що передбачає адміністративну відповідальність; пов'язані з виявленням та фіксацією факту скоєння адміністративного делікту, розглядом справи про адміністративне правопорушення і прийняттям по ньому рішення, а також виконання прийнятого у справі рішення на основі матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм» [14]. На думку С. Братановського, поняття адміністративно-деліктних відносин охоплює види, заходи адміністративного примусу і порядок їх застосування, визначення органів і посадових осіб, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, регламентацію принципів проваджень у справах про адміністративні правопорушення [16, с. 321]. Вказані думки ще раз підтверджують теорію про те, що в науці адміністративного права адміністративні-деліктні відносини нерідко ототожнюються з адміністративним примусом.

На думку В. Продаєвича, адміністративний примус як «особливий вид державного примусу є встановленою нормами адміністративного права системою заходів психологічного, фізичного й організаційного впливу, що застосовуються, по-перше, до осіб, які чинять чи вчинили порушення норм адміністративного права; по-друге, до інших осіб із метою запобігання можливому правопорушенню або запобігання можливим шкідливим наслідкам для держави, суспільства й окремих громадян, по-третє, у зв'язку із забезпеченням провадження адміністративної справи» [17, с. 5]. Відомий вчений-адміністративіст В. Авер'янов визначав адміністративний примус через «застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкування, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами, заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення» [18, с. 418].

Ототожнення адміністративно-деліктних відносин з відносинами щодо

заходів адміністративного примусу, таким чином, невиправдано розширює поняття адміністративно-деліктних відносин, оскільки адміністративний примус включає адміністративне попередження, що адміністративно-деліктними відносинами не є. Так, О. Жарій слушно зазначає: «Заходи адміністративного попередження не пов'язані з вчиненням правопорушень. Вони їх відвертають і передують застосуванню інших заходів примусу, спрямованих вже проти винних у вчиненні певних порушень осіб» [19, с. 2]. У свою чергу, В. Колпаков наголошує, що адміністративно-деліктні відносини не є відносинами державного управління [10, с. 81]. Слід зазначити, що точка зору щодо тотожності адміністративно-деліктних відносин відносинам адміністративного примусу властива російській юридичній літературі. З цього приводу слушним видається зауваження В. Колпакова і В. Гордєєва щодо значних відмінностей правової системи Російської Федерації від правової системи України та неприпустимості щирого копіювання наукової думки російських вчених без усебічного порівняльного аналізу [20, с. 31].

Звідси виникає питання: що призвело до сучасного незадовільного стану правового регулювання адміністративно-деліктних відносин; як останні формувалися, з чого брали початок; коли правове регулювання відносин адміністративної відповідальності (накладення адміністративного стягнення) було викривлено державою і спрямовано в непритаманний колись адміністративному праву державоцентристський вектор розвитку? Адже відомо, що для розуміння суті та реального положення будь-якого явища або процесу адміністративно-деліктних відносин необхідно встановити його основи, фактори, що впливали на його становлення та розвиток на різних етапах суспільного розвитку. З огляду на це, на нашу думку, необхідним є аналіз становлення та історичного розвитку адміністративно-деліктних відносин в розрізі ретроспективи для напрацювання нових механізмів правового регулювання. Це надасть нам можливість з'ясувати їх сутність, зрозуміти, яким чином вони розвивалися та спроектувати основні можливі напрямки їх подальшого розвитку. Окрім того, завдяки історичному аналізу, зваживши усі позитивні та негативні

етапи правового регулювання, на нашу думку, багатьох помилок можна буде уникнути у подальшому напрацюванні якісно нової моделі адміністративно-деліктних відносин, відповідно до проголошеного курсу України на євроінтеграцію та з урахуванням положень адміністративної реформи.

Слід зазначити, що сьогодні існує широкий масив наукової літератури, аналіз якої дозволить в повному обсязі намалювати картину розвитку правового регулювання адміністративно-деліктних відносин. Серед основних та монументальних джерел слід виокремити праці таких вчених, як: С. Алфьоров, Н. Армаш, С. Ващенко, М. Долгополова, Л. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Купін, В. Курило, Д. Лук'янець, Д. Павлов, С. Петков, Є. Соболев, Ю. Старілов. Однак вказані праці стосувалися переважно окремих аспектів історико-правового дослідження адміністративних деліктів, що однак не применшує їх важливості для даного дослідження та науки адміністративного права в цілому, тоді як комплексного історико-правового дослідження становлення та розвитку адміністративно-деліктних відносин проведено не було.

Вважається, що початок виокремлення адміністративно-деліктних відносин в самостійну групу співпадає з трансформаційними процесами поліцейського права в адміністративне кінця XIX століття [10, с. 373]. Так, ще в 1903 році відомий адміністративіст В. Гессен зазначав, що «адміністративне право стоїть паралельно з державним правом. Державне право вивчає організацію держави, адміністративне – її діяльність. Діяльність держави поділяється на п'ять основних галузей: 1) судова; 2) міжнародна; 3) військова; 4) фінансова діяльність; 5) діяльність у сфері внутрішнього управління... Тоді як наукою адміністративного права є та галузь юриспруденції, яка вивчає норми, що регулюють діяльність державної влади у сфері внутрішнього управління» [55, с. 25-26]. При цьому виникнення адміністративного делікту пов'язують з трансформацією у сфері кримінального права, коли з кримінальних правопорушень поступово виділились групи діянь, що кваліфікувались як малозначущі (кримінальні) проступки [10, с. 373].

Так, перші витoki поділу правопорушень на злочини та проступки

знайшли власне відображення в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р. – «по роду та важливості котрих винні підлягають покаранням кримінальним чи виправним» [56]. Однак чіткого розмежування правопорушень на ці дві групи вказаний документ не містив. Так само у єдності розглядалася вся сукупність складів протиправних діянь і покарань за них у Статуті про покарання, що накладаються мировими суддями 1864 р. [57, с. 199] Тому можна казати про перші спроби поділу правопорушень, однак про виділення у той час такого поняття, як «адміністративний делікт», говорити було зарано.

Проміжний етап розвитку інституту малозначущих злочинів завершився їх формальним виокремленням в самостійний вид кримінально-правових деліктів (проступків) у Кримінальному уложенні 1903 р., які в статті 3 визначалися як «злочинні діяння, визначені в законі як вище покарання, арешт або грошова пеня» [58]. Цей документ є першим і єдиним у дореволюційному праві прикладом формального, матеріального – непрямого матеріального законодавчого розмежування злочинів і проступків.

До 1889 р. відповідно до загальних положень каральна влада Царської Росії була сконцентрована у судах. Справи про малозначні злочини, або проступки, розглядалися мировими суддями. В 1889 році інститут мирових суддів скасувався і останні залишилися виключно в окремих великих містах (Москва, Санкт-Петербург, Одеса, Харків). У зв'язку з цим судові функції у значному обсязі перейшли до адміністративних органів державної влади [59, с. 628].

Відповідно до правил щодо провадження у справах про проступки 1889 р., право на обвинувачення або викриття винного перед волосними судами у справах про проступки надавалося потерпілим від проступків приватним особам, що, однак, не виключало можливість виступати обвинувачами поліцейських та інших адміністративних посадових осіб в усіх тих справах, у яких переслідування могло бути порушене і без скарги потерпілого [60]. Стаття 7 Правил передбачала можливість примирення потерпілого з обвинуваченим, що звільняло обвинуваченого від особистої відповідальності та визнавалося як «відмова від винагороди», якщо потерпілий на залишив за собою права на

цивільний позов.

Як видається, виникненням адміністративно-деліктних відносин можна вважати момент законодавчого закріплення матеріальних та процесуальних норм, що встановлюють склади адміністративних деліктів та процедури щодо притягнення порушників до адміністративної відповідальності, чого не сталося у дореволюційний період. Як зазначав В. Колпаков, «говорити про виникнення адміністративного правопорушення як юридичної реалії ... можна лише тоді, коли самостійною галуззю визначається адміністративне право і починає функціонувати адміністративна юстиція» [10, с. 112].

З іншого боку, в дореволюційних працях вчених адміністративне правопорушення розглядалося як неправомірні дії адміністративної влади. Так, наприклад, І. Тарасов називав їх «адміністративною неправдою» та висловлювався на користь створення системи адміністративних судів з метою касації або прямого скасування неправомірних актів адміністративної влади [61, с. 364]. Адміністративну відповідальність автор визначав як відповідальність за рішенням адміністративного суду за вчинення управлінського (адміністративного) правопорушення [62, с. 205].

У свою чергу, В. Гессен писав про адміністративні стягнення, що накладалися за невиконання обов'язкових постанов і розпоряджень адміністративної влади [55, с. 42]. За загальним правилом, російське дореволюційне законодавство не визнавало за адміністрацією права накладення адміністративних стягнень, а невиконання законних вимог і постанов урядової і поліцейської влади тягнуло за собою судову відповідальність винних. Випадки невиконання найбільш типових і важливих розпоряджень і вимог адміністративної влади індивідуалізувалися законом і обкладалися особливо визначеними стягненнями (ст. 44, 66, 69 та ін. Статуту про покарання, що накладаються мировими судьями). Всі інші випадки каралися за ст. 29 Статуту, що мала загальний, бланкетний характер. Як зазначав В. Гессен, покарання за цією статтею накладалося не за порушення закону, а саме за невиконання заснованих на законі адміністративних вимог і постанов [55, с. 42].

З вказаного вище загального правила передбачалася, тим не менш, низка виключень. Так, деяким поліцейським органам закон надавав право накладення адміністративних стягнень, що слугували засобом примусу до виконання їх власних розпоряджень та вимог. До таких органів, зокрема, належали: сільські старости і волосні старшини, земський начальник, місцеве поліцейське керівництво, міністр внутрішніх справ, адміністрація по положенням про посилену та надзвичайну охорону і воєнний стан [55, с. 43]. Їх повноваження щодо накладення адміністративних стягнень розподілялися таким чином:

1) сільські старости та волосні старшини наділялися повноваженнями піддавати винних призначенню на суспільні роботи до двох днів, або грошовому стягненню до одного рубля, або арешту на термін до двох днів за вчинення малозначних проступків;

2) земський начальник як окремий вид поліцейських органів наділявся правом без будь-якого формального провадження піддавати осіб, підвідомчих селянському громадському управлінню, винних у невиконанні законних розпоряджень і вимог земського начальника, арешту на термін не більше трьох днів або грошовому стягненню на суму не вищу шести рублів;

3) місцеве поліцейське керівництво отримувало можливість піддавати арешту до трьох днів осіб шкідливих для суспільного спокою, які знаходилися під поліцейським наглядом на підставі закону. Окрім того, даним правом могли користуватися місцеві губернатори, накладаючи вказаний вид стягнення до 7 днів, міністр внутрішніх справ – до одного місяця. При цьому в даному випадку арешт міг бути призначений при тюрмі;

4) адміністрація наділялася вказаними повноваженнями відповідно до положень про посилену та надзвичайну охорону і воєнний стан [55, с. 43].

Закріплені за вказаними органами публічної влади повноваження щодо накладення адміністративних стягнень, як видається, за своєю природою є дуже близькими до сучасних відносин адміністративної відповідальності, і адміністративно-деліктних відносин зокрема, а отже вони, поряд з виокремленням малозначущих правопорушень у кримінальному законодавстві,



являли собою своєрідний вектор виокремлення адміністративно-деліктних відносин із поміж систем правовідносин дореволюційного часу.

Тому слід дійти висновку, що за першого періоду з 1845 по 1917 рр. відбулося становлення основ адміністративно-деліктного законодавства шляхом трансформації поліцейського права. Зазначений період характеризувався першими спробами законодавчого закріплення матеріальних та процесуальних норм положень про адміністративні делікти та поділу правопорушень на злочини та проступки, «за родом та важливістю яких винні підлягають кримінальним або виправним покаранням», а також формування інститутів адміністративної юстиції.

Після революційних подій жовтня 1917 р. почався досить суперечливий радянський період розвитку адміністративно-деліктного права. Радянське керівництво почало розглядати «народне» адміністративне право як прояв буржуазного спадку. Адже адміністративне право в класичному розумінні захищало інтереси громадян перед свавіллям органів державної влади. Тому було вирішено, що вказане явище є захистом буржуазії, відтак його слід було доктринально змінити, викривити його основи. Цим, на нашу думку, і обумовлюється викривлення його в бік звуження прав людини та посилення ролі обслуговування органів державної влади, правова реалізація якого зводилася переважно до управлінської функції. Інститут адміністративної юстиції був фактично скасованим, з огляду на комуністичну ідеологію, яка вбачала в ньому інститут захисту «куркульства» (*термін наш – Є. Шульга*). В той час і відбувається підміна понять адміністративного (управлінського) правопорушення та адміністративного проступку (делікту), яка, на думку В. Колпакова, продовжує своє існування і сьогодні. Так, вчений зазначає, що термін «адміністративне правопорушення» в післяреволюційні часи не лише втратив ознаки одного з інститутів адміністративної юстиції і почав сприйматися, і сприймається наразі, як синонім поняття «адміністративний проступок (делікт)», але і по суті здійснили смислову заміну один одного у синонімічному тезаурусі. Дефініція «адміністративне правопорушення» взяла на

себе роль основного терміна при визначенні діянь, які порушують існуючі заборони, а поняття «адміністративний делікт» виконує додаткову, уточнюючу роль [10, с. 123].

Період з 1917 по 1929 рр. характеризується повною відмовою від дореволюційної системи права і законодавства, терором в умовах громадянської війни, а потім – поступовим поверненням до правової лібералізації в умовах Нової Економічної Політики (далі НЕП). Період НЕПу характеризувався відсутністю адміністративної юстиції – суворо окресленого кола органів державного управління, уповноважених на притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що ускладнювало процеси правореалізації, а за скоєння аналогічних адміністративних проступків винні могли нести різні види адміністративних стягнень [63, с. 157].

У 1927 р. вийшов Адміністративний кодекс УСРР, що мав так званий «відомчий характер у межах компетенції НКВС УСРР та його місцевих органів» [64, с. 158]. Цей документ не мав аналогів в інших радянських республіках і включав 15 розділів (поділів), що об'єднували 528 статей. Вказаний нормативний акт регулював діяльність «в адміністративній царині» Народного Комісаріату Внутрішніх Справ УСРР, Народного Комісаріату Внутрішніх Справ АМСРР, адміністративних відділів окружних виконавчих комітетів та адміністративно-міліційних відділків районних виконавчих комітетів, органів міліції та кримінального розшуку, міських рад, селищних рад, сільських рад, їх президій та сільських виконавців, а також інших органів влади та урядових осіб у зазначених в законодавстві випадках [65]. Тобто Кодекс ще більше розпорошив функції адміністративної юстиції серед великої кількості органів адміністративної влади, що залишало все менше місця для захисту власних прав для людини.

Адміністративний кодекс 1927 р. не містив конкретних складів адміністративних правопорушень, однак у розділі 2 містив опис «адміністративно-примусові заходи», до яких, зокрема, відносилися: громадська догана (усно або в пресі), штраф, примусові роботи на реченець, арешт на реченець, затримання особи, трус і виймання, вживання зброї, безспірне

стягування неподаткових сум, виконання коштом зобов'язаного, реквізиція та конфіскація, надзвичайні заходи охорони революційного ладу. Щодо кожного порушення обов'язкової постанови органи міліції або інші урядові особи, уповноважені на те обов'язковою постановою чи законом, мали складати протокол [65].

Подальший розвиток радянського адміністративного права також вплинув і на хід розвитку адміністративно-деліктних відносин. Окремі склади адміністративних проступків криміналізувалися, а в подальшому декриміналізувалися. Так, наприклад, відповідно до змін до адміністративного законодавства в 1956 р. за вчинення дрібного хуліганства Кодексом про адміністративні правопорушення було встановлено адміністративну відповідальність, воно і обмежувалося нею, незважаючи на повторність даних протиправних вчинків тією ж особою. Лише у 1960 р. за вчинення дрібного хуліганства втретє протягом року було введено кримінальну відповідальність [10, с. 82].

Відновлення інституту адміністративної юстиції припадає на початок 1960-х років. Саме в той час 21.06.1961 був прийнятий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, накладених в адміністративному порядку», яким всім оштрафованим в адміністративному порядку громадянам та посадовим особам надавалося право оскаржити постанову про накладення адміністративного штрафу в народний суд за місцем проживання [66, с. 88]. Хоч роль адміністративного суду в той час і покладалася не на спеціально створений орган, а лише на так звані «народні суди», однак це вже був перший крок до відновлення адміністративної юстиції та забезпечення прав громадян.

До початку економічних та політичних реформ, що відбувалися в Радянському Союзі з середини 1980-х до початку 1990-х років, що багато в чому визначили подальший напрям розвитку української держави, на території СРСР діяли прийняті Верховною Радою СРСР 23 жовтня 1980 р. Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення [67], що

стали «важливою правовою віхою в становленні кодифікації про адміністративну відповідальність» [16, с. 921]. 7 грудня 1984 року було прийнято Кодекс України про адміністративні правопорушення, що вступив у дію з 1 червня 1985 року [22].

Слід зазначити, що потреба у прийнятті нового кодексу про адміністративні правопорушення назріла вже давно, про що багаторазово і систематично зазначалося в юридичній літературі. Так, наприклад, В. Колпаков називав КУпАП «кодексом застарілих етатистських цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, в якій правові відносини формувалися за принципом «заборонено все, що не дозволено законом», а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою» [68, с. 85].

У подальшому на становлення та розвиток адміністративної юстиції вплинули зміни до Цивільного процесуального кодексу УРСР від 25.04.1988 [69], а саме розділу «Скарги на неправомірні дії службових осіб, що ущемляють права громадян», в якому закріплювався порядок розгляду справ, що виникали в межах адміністративно-правових відносин.

Загалом період розвитку адміністративного права за часів Радянського союзу (1917-1991 рр.) слід охарактеризувати як викривлення галузі адміністративного права в бік обслуговування державної влади, регулювання суспільних відносин та процесів державою, захисту інтересів держави при побудові соціалізму. Адміністративне право СРСР вважалося найважливішим знаряддям втілення в життя політики КПРС, а отже містило чіткий відбиток тогочасної командно-адміністративної системи управління, де центром усього була держава та комуністична ідеологія. За таких умов ні про яке забезпечення прав людини не могло навіть йтися. Вказаний стан речей позначився і на адміністративно-деліктних відносинах. Так, в разі порушення власних прав з боку органів державної влади та їх посадовців особа дуже довгий час не мала права на звернення до суду в адміністративно-правовому порядку. Вказана можливість почала поступово з'являтися лише з 1960-х років і втілилася у вигляді права людини оскаржувати рішення органів державної влади в народних

судах, тобто оскарження неправомірних рішень органів державної влади відбувалося у судах загальної компетенції. Однак, попри нормативно-правове закріплення вказаного права, все ж в радянський період воно носило переважно формальний характер.

Після розпаду Радянського Союзу Україна здобуває незалежність, і попри наявність «радянського спадку» починається новий етап розвитку адміністративно-деліктних відносин як у науковому, так і законодавчому сенсах.

Перш за все, слід відзначити загальний розвиток адміністративного права на базі власних наукових шкіл, основу для яких становлять праці таких вчених, як: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, І. Голосніченко, Є. Додін, І. Пахомов, А. Ключниченко, В. Опришко, Л. Коваль, В. Цветков, А. Селіванов, С. Ківалов, Є. Кубко, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Якуба, Р. Павловський, М. Тищенко, В. Гаращук та ін. Зусилля вчених в першу чергу були спрямовані на покращення адміністративно-правової доктрини та наукового супроводу реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні, що була прийнята в 1998 р. Наразі вченим доводиться працювати в напрямку переоцінки значення адміністративного проступку в доктрині адміністративного права як первинного та основного компоненту, що спонукає до регулювання адміністративно-деліктних відносин.

У зв'язку з появою ринкових відносин змінився і суб'єктний склад адміністративно-деліктних відносин. Попри те, що в КУпАП суб'єктом адміністративного проступку є фізична особа, низка нормативно-правових актів відносить до останніх також юридичних осіб (ЗУ «Про зовнішньоекономічну діяльність» 1991 р., «Про захист економічної конкуренції» 2001 р., Митний кодекс України 2013 р. тощо). Навіть сам КУпАП, хоч і опосередковано, але визнає юридичну особу суб'єктом адміністративного проступку. Так, наприклад п. 1 ст. 14<sup>2</sup> передбачає настання адміністративної відповідальності юридичних або фізичних осіб, за якими зареєстрований транспортний засіб, у разі вчинення проступку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі (за допомогою технічних засобів, що дають змогу

здійснювати фотозйомку або відеозапис та функціонують згідно із законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах) [22].

З прийняттям Конституції України в 1996 р. та Концепції адміністративної реформи відбувається зміна вектору стратегічного розвитку адміністративного права. Так, Основний Закон проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, а отже декларує людиноцентристський вектор розвитку вітчизняного законодавства. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Концепцією адміністративної реформи в Україні, що була розроблена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, Указом Президента України № 810/98 від 22.07.1998 визначилися основи майбутнього реформування системи державного управління. Правове забезпечення адміністративної реформи включало і прийняття Адміністративного кодексу, який мав складатися з чотирьох томів (книг), першою з яких мав стати Кодекс про адміністративні проступки. Однак було зазначено, що більш детальне обґрунтування структури Адміністративного кодексу, етапності його розробки і прийняття потребує підготовки окремої науково-практичної концепції з цих питань [70].

Внаслідок реформи Указом Президента України № 1417/2004 від 16.11.2004 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі» відбулося утворення системи адміністративних судів. Спеціалізовані адміністративні суди були створені після набрання чинності Кодексу адміністративного судочинства. Після цього положення про адміністративні суди доопрацьовувалися та були видані Укази Президента від 16 травня 2007 р. № 417/2007 «Про кількісний склад суддів адміністративних судів» та від 16 жовтня 2008 р. № 941/2008 «Про вдосконалення мережі адміністративних судів». Зазначені нормативні акти визначали адміністративний суд органом судової гілки влади, що уповноважений здійснювати правосуддя в

адміністративних справах, шляхом вирішення публічно-правових спорів – справ адміністративної юрисдикції.

Однак слід зазначити, що прийняття Кодексу України про адміністративні проступки потребує внесення змін до ст. 92 Конституції України, якою сьогодні передбачено такого виду протиправного діяння, як проступки, адже там йдеться лише про правопорушення. Крім того, наразі серед науковців відсутня однаковість з питань концептуальних основ нового кодифікованого адміністративно-деліктного закону. Наприклад, Д. Лук'янець пропонує назвати новий кодифікований акт «Адміністративно-деліктний кодекс» [71, с. 220]. В той же час існують різні, подекуди діаметрально протилежні точки зору щодо змісту поняття «адміністративний делікт» [26, с. 42-48]. Неодноразово в теорії адміністративного права висловлювалася думка про необхідність розмежування норм матеріального та процесуального права [72, с. 151] тощо. Вказані розбіжності, на нашу думку, не сприяють скорішому реформуванню адміністративного права, лише підсилюючи розбіжності в наукових колах.

Неодноразово висувалася ініціатива також виокремлення окремих видів адміністративних проступків до категорії кримінальних, що, до речі, було б непоганою ініціативою, з огляду на значну відмінність деліктів вказаного виду від більш тяжких суспільно шкідливих деліктів. Так, робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків, створену Розпорядженням Президента України від 30.05.2012 № 98/2012-рп [73], було ліквідовано в 2015 році Указом Президента України «Про ліквідацію деяких допоміжних органів, утворених Президентом України» [74]. Однак вказані ініціативи не пішли далі декларації, відтак питання щодо запровадження інституту малозначущих кримінальних правопорушень (проступків), а також реформування законодавства про адміністративні правопорушення, що регулює адміністративні відносини, залишилися черговою нереалізованою ініціативою.

Отже, сучасний етап розвитку адміністративного права, що почався з проголошенням незалежності 1991 р. і що триває дотепер, слід охарактеризувати

як відродження адміністративного права в класичному його змістовому наповненні та формі. І хоч вказані зміни відбуваються несистематично і подекуди незрозуміло, все ж слід констатувати, що відбувається поступовий перехід від державоцентристської (радянської) моделі до людиноцентристської, поява адміністративної юстиції в рамках адміністративної реформи в Україні. Однак в майбутньому, на нашу думку, слід враховувати всі допущені раніше помилки, включаючи розпорошеність впорядкованості та узгодженості між собою деліктного законодавства, декларативність та ситуативний характер законодавчих ініціатив, спрямованих на реформування адміністративно-деліктних відносин, тощо.

Таким чином, відносини виконання адміністративних стягнень охоплюються поняттям адміністративно-деліктного відношення відповідно до чинного адміністративно-деліктного законодавства. Однак цей інститут містить внутрішні суперечності, що потребують окремого теоретичного опрацювання [75, с. 56].

Адміністративно-деліктні відносини є особливим різновидом адміністративно-правових відносин з огляду на їх характер, їх регулювання заборонними матеріальними нормами адміністративного права та реалізації їх за допомогою норм адміністративно-процесуального права, носять адміністративно-правовий характер і виникають між особою-правопорушником та посадовою особою, що уповноважена на притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративно-деліктні відносини не слід зводити виключно до відносин з адміністративної відповідальності, адже вони є значно ширшими за своїм характером. В той же час не слід ототожнювати адміністративно-деліктні відносини з адміністративним примусом, адже останній передбачає здійснення заходів, не притаманних деліктним відносинам, наприклад адміністративне попередження.

Адміністративно-деліктними можна назвати відносини, що виникають з адміністративного делікту і включають притягнення правопорушника до



адміністративної відповідальності, а також відносини виконання адміністративного стягнення.

Виокремлення адміністративно-деліктних правовідносин у самостійну групу відносин почалося у ХІХ ст. і відбувалося одночасно в двох векторах. По-перше, у кримінальних правовідносинах почали виділятися малозначущі кримінальні проступки, які, однак, аж до 1903 року формально відокремлені не були і розглядалися у сукупності із злочинами, хоч на практиці такий розподіл проводився. По-друге, окремими нормативно-правовими актами передбачалася можливість накладення деякими посадовими особами грошових стягнень або арешту за невиконання тих чи інших адміністративних приписів. Вказані відносини за своєю природою є дуже близькими до сучасних адміністративно-деліктних правовідносин, фактично тотожними. До того ж, саме ці делікти були за своєю природою суто адміністративними, тобто порушували норми адміністративного (поліцейського) права.

У подальшому, попри заперечення правових надбань дореволюційного періоду і відмову від адміністративного права як буржуазного, об'єктивна потреба встановлення відповідальності за скоєння адміністративних за своєю природою деліктів зумовила появу нормативних правових актів відповідної направленості. При цьому саме в радянський період відбулося деяке змішування адміністративної відповідальності з кримінальною, цивільною тощо. Нехтування теоретичними напрацюваннями дореволюційного періоду у сфері адміністративного права призвело до того, що практика на тривалий час визначала законодавче регулювання та правозастосування у сфері адміністративно-деліктних відносин, а це в свою чергу позначилося на якості цих процесів. Змішування різноманітних за своєю суттю деліктів під загальною назвою «адміністративний делікт» настільки глибоко прижилося в українському праві, що стало традиційним. Позитивною рисою радянського періоду є кодифікаційні процеси, що дозволили уніфікувати матеріальні та процесуальні норми, що регулюють адміністративно-деліктні відносини.

Сьогодні тенденція кодифікації не втрачає своєї актуальності, адже, хоча

переважну більшість норм, що регулюють адміністративні правовідносини, і поміщено в Кодекс України про адміністративні правопорушення, деякі норми все-таки перебувають за межами цього нормативно-правового акта.

Інша тенденція – запровадження інституту кримінальних проступків, що є, по суті, поверненням до незаслужено забутих надбань дореволюційної правової науки, потребує перегляду переліку діянь, що наразі вважаються адміністративними деліктами, на предмет їх вилучення і повернення до царини кримінально-правових відносин. У сукупності з курсом на євроінтеграцію, визнанням Україною юрисдикції Європейського Суду з прав людини такі заходи є вкрай важливими, адже для цілей Конвенції кримінальні за своєю природою діяння вважаються такими незалежно від того, як називає їх держава – член Ради Європи. Застосування адміністративної процедури при притягненні винних в їх скоєнні осіб, що є значно спрощеною порівняно з кримінальною процедурою, зумовлює численні порушення прав громадян, що захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Традиційно адміністративно-деліктні відносини розглядалися як частина адміністративного права, але сьогодні існують підстави для відокремлення не тільки адміністративно-деліктного, але і адміністративно-деліктного процесуального права в самостійні галузі. Видається, що різнорідність матеріальних норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення норм різних галузей права, лише сприяє цьому процесові, оскільки поглиблює розбіжності між регулятивними та охоронними адміністративними правовідносинами. Якщо регулятивні адміністративні правовідносини є за своєю природою адміністративними, то охоронні – лише частково.

Отже, у результаті дослідження становлення та розвитку правового регулювання адміністративно-деліктних відносин слід виділити такі їх періоди:

1) перша половина XIX ст. – 1917 р. – перші спроби законодавчого закріплення матеріальних та процесуальних норм положень про адміністративні делікти; формування за європейськими стандартами понять адміністративного (управлінського) правопорушення і адміністративного проступку (делікту) у

правовій теорії та відмежування їх від злочинів; формування інституцій адміністративної юстиції;

II) 1917-1991 рр. – викривлення галузі адміністративного права в бік обслуговування державної ідеології та командно-адміністративної системи управління держави. Фактична відсутність прав громадян на судове оскарження рішень органів державної влади. Скасування адміністративної юстиції як буржуазного інституту, що суперечило побудові нового суспільства, правовий нігілізм;

III) від 1991 р. і дотепер – відродження адміністративного права в класичному його розумінні та перехід від державоцентристської (радянської) моделі до людиноцентристської, поява адміністративної юстиції в рамках адміністративної реформи в Україні, поступове розширення кола суб'єктів адміністративно-деліктних відносин. Сучасний етап розвитку адміністративного права, що почався з проголошенням незалежності 1991 р. і триває дотепер, слід охарактеризувати як відродження адміністративного права в класичному його змістовому наповненні та формі. І хоч вказані зміни відбуваються не систематично і подекуди незрозуміло, все ж слід констатувати, що відбувається поступове витіснення людиноцентристською моделлю державного управління старої «радянської». Однак в майбутньому, на нашу думку, слід враховувати всі допущені раніше помилки, включаючи розпорошеність впорядкованості та узгодженості між собою деліктного законодавства, декларативність та ситуативний характер законодавчих ініціатив, спрямованих на реформування адміністративно-деліктних відносин, тощо.

### **1.3. Нормативно-правовий базис та принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні**

Одними з найбільших труднощів адміністративно-деліктних відносин виступає їх відсталість, а також розпорошеність законодавства, що їх регулює. Як зазначалося раніше, сучасний стан розвитку адміністративного законодавства в Україні є прямим відлунням викривленої радянської моделі, де суб'єктом адміністративних проступків виступала виключно фізична особа (відсутність віднесення до суб'єктів юридичних та посадових осіб). Весь спектр адміністративних деліктів зводився виключно до дефініції «правопорушення», а самі делікти характеризувалися тільки ознакою суспільної шкідливості. Все це було б умовно допустимим у разі, якби ми розмовляли лише про минуле. Однак, на жаль, за період незалежності України вказані недоліки та багато інших не лише не було усунуто, а навпаки – у законодавстві, що регулює адміністративно-деліктні відносини, додалося ще більше незрозумілості та колізійності.

Загальновідомо, що після 1991 року Україна перейшла від радянської планової економіки до ринкової, що породило чисельні зміни в суспільстві, а отже і в законодавстві. За даних умов КУпАП 1984 р. поповнився широким рядом безсистемних змін, не змінивши, однак, загальної державоцентристської концепції. Адміністративні відносини, в тому числі адміністративно-деліктні, починають регулюватися широким рядом допоміжних нормативно-правових актів, що замість допомоги вказаним суспільним відносинам, навпаки, призводить до їх колізійності та невизначеності, а саме адміністративне законодавство – до розпорошеності.

У даному випадку складність адміністративного законодавства, порівняно з кримінальним, полягає в тому, що матеріальні кримінально-правові відносини регулюються ККУ 2001 р., а процесуальні – КПК 2012 р. Матеріальні адміністративно-деліктні відносини регулюються КУпАП 1984 р., а процесуальні – як Особливою частиною КУпАП, КАСУ 2005 р., так і численним масивом нормативно-правових актів, які інколи не лише не доповнюють один одного, але

і подекуди суперечать собі. Це вже не кажучи про дежавоцентристську модель КУпАП, яка майже не зазнала змін з часів СРСР. Не додавала ясності і відсутність чіткої, злагодженої політики держави щодо впровадження адміністративної реформи в Україні. Наразі можна казати, що остання відверто провалена і майже не згадується офіційними органами держави, тому, на нашу думку, нині вся надія лише на політику євроінтеграції, де однією з вимог є приведення законодавства, в тому числі адміністративного, до європейського рівня.

Проголошення у 2014 р. урядом України курсу на євроінтеграцію передбачає якісні економіко-соціальні та політико-правові зміни в нашій державі. Особливою вимогою набуття статусу асоційованого членства в ЄС була адаптація українського законодавства до європейських стандартів та імплементація міжнародно-правових норм у вітчизняне правове поле. В рамках такої імплементації особливою вимогою, взятою Україною перед Радою Європи, є забезпечення принципів якості закону та правової визначеності. Вказані принципи постійно згадуються в рішеннях Європейського Суду. Так, у справі Маестрі проти Італії Європейський Суд зазначив: «Суд повторює, що вирази «передбачений законом» та «відповідно до закону» ... Конвенції не тільки вимагають, щоб обтяжливий захід був передбачений національним законодавством, але й також відносився до якості цього законодавства» [76]. Актуалізується забезпечення даних принципів при регулюванні адміністративно-деліктних відносин в Україні, з огляду на важливість ролі, яку вони відіграють сьогодні у забезпеченні законності і правопорядку.

Тому, окремим актуальним питанням, з огляду на радянський підхід до побудови адміністративно-деліктних відносин, виступають принципи, на яких вони ґрунтуються, їх відповідність умовам сьогодення, міжнародним конвенціям та загальним демократичним, людиноцентристським ідеям, до яких прагне весь цивілізований світ. Принципи є відправними ідеями адміністративно-деліктних відносин, що виражають їх основні закономірності та риси, а також допоможуть розкрити їх місце в суспільному житті та розвитку. Вивчення принципів

регулювання адміністративно-деліктних відносин допоможе більш чітко зрозуміти їх природу, а в подальшому дозволить якомога повніше відобразити сутність та зміст відносин даного типу.

У зв'язку з цим особливої актуальності наразі набуває дослідження сучасного стану законодавства, що регулює адміністративно-деліктні відносини, та принципи їх правового регулювання.

Дослідженню окремих аспектів нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктних відносин та принципів їх правового регулювання було присвячено праці таких вчених, як: О. Бандурка, К. Волинка, В. Денисенко, О. Дрозд, М. Ковалів, В. Колпаков, Ю. Кононенко, А. Коренєв, О. Кравчук, В. Курило, Д. Лук'янець, А. Малько, Н. Матузов, Р. Молчанов, М. Тищенко, М. Самбор та ін. Однак самостійного комплексного дослідження нормативно-правових основ та принципів регулювання адміністративно-деліктних відносин на сучасному етапі суспільного розвитку достатньої наразі не було.

Загальновідомо, що основним нормативно-правовим актом, що покликаний регулювати адміністративно-деліктні відносини в Україні, є Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 р., що є типовим пострадянським актом, який складається з п'яти розділів, причому другий розділ об'єднує Загальну та Особливу частини [22]. Характерною рисою, що забезпечує якісне вирішення його серед інших актів правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, є універсальність його характеру, адже він містить як матеріальні, так і процесуальні норми, незважаючи на існування окремого процесуального акта (Кодексу адміністративного судочинства України). Це пояснюється передусім тим, що КУпАП був прийнятий в 1984 р. і з того часу не був реформований, а прийняття КАСУ не відбулося гармонійно, відповідно до положень адміністративної реформи. Отже, основою адміністративно-деліктних відносин є КУпАП, що побудований на суто радянській моделі адміністративного права, містить несистематизовані норми, які часто суперечать одна одній, що призводить до прийняття необґрунтованих рішень під час правозастосування.

Втім, не всі виключно норми адміністративно-деліктного права містяться в

Кодексі України про адміністративні правопорушення. Так, відповідно до ст. 2 Кодексу, законодавство України про адміністративні правопорушення включає й інші закони, які до моменту включення до Кодексу України про адміністративні правопорушення підлягають безпосередньому застосуванню. Справді, настання адміністративної відповідальності передбачається широким спектром нормативно-правових актів різної галузевої належності, які містять власні склади проступків з санкціями за їх настання. Так, наприклад, Митний кодекс України регулює питання адміністративної відповідальності за порушення митних правил, на вказаний акт є пряме посилання у ст. 2 КУпАП. Статті 458 і 459 МКУ визначають порушення митних правил адміністративним правопорушенням, суб'єктами вчинення якого можуть бути громадяни, що досягли 16-річного віку на момент вчинення правопорушення, а також посадові особи підприємств при вчиненні порушень митних правил підприємствами [77].

Характерною особливістю МКУ та КУпАП як джерел адміністративно-деліктного права є універсальність характеру, що прослідковується в їх нормах. Так, вказані акти містять не лише матеріальні норми щодо, наприклад, порушення митних правил та відповідальності за них, але і процесуальні адміністративно-деліктні норми, що регулюють питання проваджень у справах про адміністративні делікти, оскарження постанов та їх виконання. Дана характерна особливість вказує на подібність характеру обох актів, яка в той же час не є єдиною. Подібними особливостями є, зокрема, і методи правового регулювання вказаних галузей, що регулюються даними нормативними актами.

Втім, система джерел адміністративно-деліктного законодавства не обмежується вказаними актами. Вчені-адміністративісти виділяють численний масив нормативної бази. Так, А. Собакарь вказує на існування широкого ряду посилань на адміністративну відповідальність в більш ніж ста законах і підзаконних нормативно-правових актах [78, с. 194]. З огляду на це слід вказати на багатий нормативно-правовий масив джерел адміністративно-деліктного законодавства. Не менш переконливим звучить і зауваження теоретиків щодо розпорошеності, несистемності та еkleктичності (поєднання різнорідних за

своєю природою елементів) змісту адміністративно-деліктного законодавства, на які свого часу вказував і О. Банчук [79, с. 127].

Окремим, не менш важливим, питанням виступає наявність та розпорошеність процесуальних норм адміністративно-деліктних відносин, що складають міцний фундамент системи їх джерел. Так, до процесуальних джерел адміністративно-деліктного процесуального права відноситься і Кодекс адміністративного судочинства України, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 18 якого усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам [80]. Стаття 288 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає можливість оскарження постанов про адміністративні правопорушення до суду у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Можливість альтернативного оскарження постанов про адміністративні правопорушення до суду, з одного боку, є позитивною рисою адміністративно-деліктного законодавства, що додає диспозитивності адміністративно-деліктним відносинам, адже особа, звинувачена у вчиненні адміністративного правопорушення, може на власний розсуд обирати спосіб захисту своїх прав. З іншого боку, множинність процесуальних адміністративно-деліктних норм невиправдано ускладнює правозастосування, робить його неможливим без допомоги фахівців у галузі права. Однак не можна заперечувати факт того, що з появою КАСУ така традиційна галузь державного права, як адміністративне, стала на демократичну стезю власного розвитку.

Невизнання суб'єктами адміністративної відповідальності юридичних осіб у сукупності з об'єктивно існуючою у ній потребою, вважаємо, стало визначальним чинником формування груп норм, що встановлюють відповідальність юридичних осіб за ті чи інші групи правопорушень, що за своєю природою є дуже близькою до адміністративної відповідальності, однак в



силу названих причин називаються інакше та містяться в інших нормативно-правових актах.

Дійсно, якщо апелювати до Господарського кодексу України [81] (надалі – ГКУ), стає очевидним, що суб'єктами адміністративної відповідальності є юридичні особи приватного права. Так, відповідно ч. 3 ст. 217 ГКУ йдеться про застосування до суб'єктів господарювання за порушення ними правил здійснення господарської діяльності адміністративно-господарських санкцій, при цьому відмежовуючи останні від суто господарських санкцій. Вказане положення знаходить місце у Главі 27 ГКУ, ст. 238 якої містить нормативне визначення адміністративно-господарських санкцій, а саме: «заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків» [81]. У ст. 218 наведено відкритий перелік адміністративно-господарських санкцій, до яких, зокрема, належать: вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; ліквідація суб'єкта господарювання тощо.

Як зазначає І. Віхрова, питання про природу адміністративно-господарських санкцій в теорії продовжує залишатися дискусійним, оскільки рядом вчених відстоюється позиція про їх належність до заходів адміністративної відповідальності, необхідність розширення кола суб'єктів останньої за рахунок юридичних осіб та внесення відповідних змін до адміністративно-деліктного законодавства [82, с. 153]. Також Н. Кузнецова дійшла висновку, що «відповідальність підприємств, організацій і установ у вигляді фінансових, штрафних санкцій, передбачена (встановлена) законами й

іншими нормативними актами як адміністративно-господарські санкції, – і є адміністративною відповідальністю юридичних осіб, що може стати темою подальших наукових розвідок» [83, с. 93].

Іншим прикладом встановлення відповідальності, близької до адміністративної, суб'єктами якої виступають юридичні особи, є фінансова відповідальність. Так, відповідно до пункту 111.1. Податкового кодексу України (надалі – ПКУ), фінансова відповідальність, поруч із адміністративною та кримінальною відповідальністю, застосовується за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотримання якого покладено на контролюючі органи [41].

Відповідно до ст. 112 ПКУ, яка визначає загальні умови притягнення до фінансової відповідальності, притягнення платників податків до фінансової відповідальності не звільняє їх посадових осіб від притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності за наявності відповідних підстав. Таким чином, за одне й те саме порушення юридична особа притягується до фінансової відповідальності, а фізична особа, що є посадовою особою юридичної особи-порушника, – до адміністративної відповідальності. При цьому залишається невирішеним питання відповідальності фізичних осіб-підприємців, а також фізичних осіб, що не є підприємцями і не є посадовими особами, але є платниками податків, за порушення законів з питань оподаткування.

Іншим кодифікованим нормативно-правовим актом, що містить адміністративно-деліктні норми, є Повітряний кодекс України [84], статті 127-130 якого встановлюють можливість та порядок притягнення до відповідальності за проступки у галузі цивільної авіації. При цьому особливі їх склади передбачають відповідальність виключно для юридичних осіб – деліквентів. Стосовно ж фізичних осіб законодавець обмежився лише вказівкою на їх відповідальність згідно із законом.

Множинність, несистематичність характеру широкого ряду норм, що за своєю природою є дуже близькими до адміністративно-деліктних і містяться в

численних нормативно-правових актах різного рівня, спричиняє багато дискусій теоретичного характеру та, як наслідок, неоднорідне, неоднозначне їх правозастосування. Важливим у даному випадку є рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001 за зверненням ВАТ «Всеукраїнський акціонерний банк» до Високого Суду з клопотанням про офіційне тлумачення положень пункту 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 КУпАП щодо охоплення вживаних в зазначеній нормі Основного Закону поняття цивільної, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності усіх видів правової відповідальності в Україні, а також стосовно можливості застосування передбачених ч. 1 ст. 38 цього Кодексу строків накладення адміністративних стягнень до юридичних осіб у разі притягнення їх до відповідальності згідно з нормами валютного, податкового та іншого законодавства у разі невстановлення строків останнім.

Конституційний Суд України у власному висновку зазначив, що відповідальність, передбачена нормами Декрету Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 року «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» та податкових законів, про які йдеться у конституційному зверненні та які встановлюють відповідальність за порушення їх приписів, є публічно-правовою. При цьому Конституційний Суд України зазначив, що «предмет та метод регулювання суспільних відносин, суб'єкт, уповноважений на притягнення до відповідальності (переважно, орган виконавчої влади при здійсненні контрольно-наглядових функцій, а в деяких випадках – суд), відсутність відносин безпосереднього підпорядкування між контролюючим органом і особою, що притягається до відповідальності, дали підстави заявникові та окремим арбітражним судам вважати, що така відповідальність юридичних осіб за своїм характером є адміністративною» [85]. Іншими словами, Конституційний Суд України ще у 2001 році своїм рішенням визнав відповідальність юридичних осіб.

Обґрунтовуючи свій висновок про непоширення процесуальних норм КУпАП на відносини щодо застосування санкцій до підприємств, установ та

організацій за порушення валютного, податкового законодавства, Конституційний Суд України спирався на міркування щодо: а) відсутності вказівки на адміністративно-правовий характер такої відповідальності у відповідних нормативно-правових актах та б) генезу норм про адміністративну відповідальність, у процесі якої у другій половині ХХ ст. «в умовах панування державної форми власності накладення штрафів на юридичних осіб втрачало будь-який сенс» [85], внаслідок чого правова доктрина схилилась до недоцільності визнання підприємств, установ та організацій суб'єктами адміністративної відповідальності, що в подальшому знайшло свій нормативний вираз. Відповідно, з цього випливає, що норми, які закріплюють відповідальність юридичних осіб, не можуть бути адміністративно-деліктними, адже адміністративну відповідальність можуть нести лише фізичні особи.

Однак, на нашу думку, завдання Конституційного Суду України в даному випадку було надскладним і погодитися повністю з наведеною аргументацією не можна. Дійсно, історичні умови призвели до обмеження кола суб'єктів адміністративної відповідальності до фізичних осіб, однак вихідні умови змінилися більш як 26 років тому. Першопричина відмови від адміністративної відповідальності юридичних осіб зникла, як і окремі склади злочинів (спекуляція), а розвиток ринку, підприємництва і приватної форми власності диктував об'єктивну необхідність встановлення відповідальності юридичних осіб за ті чи інші порушення, що є за своєю природою дуже близькими до адміністративних деліктів, хоч і не називаються ними. Тому, на нашу думку, попередньо, відповідно до умов сьогодення, юридичні особи приватного права слід визнати суб'єктом адміністративно-деліктних відносин і прописати це в новому адміністративно-деліктному кодексі. Однак питання визнання юридичної особи приватного права суб'єктом адміністративно-деліктних відносин є настільки обширним та критичним з огляду на умови сьогодення, функціонування відносин ринкової економіки, що, на нашу думку, його слід дослідити в особливому порядку.

З підписанням Україною, Європейським Союзом, Європейським

співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами Угоди про асоціацію [86] особливого значення набуває утвердження верховенства права та повага до прав людини та основоположних свобод у всіх без винятку джерелах адміністративного права. Адже саме вони є ключовими європейськими цінностями. Відмова від державоцентристських пріоритетів на користь пріоритетів людиноцентристських стає першочерговою метою для Української держави, що має диктувати подальший розвиток адміністративно-деліктного законодавства України.

З огляду на окреслену в попередньому підрозділі перспективу перегляду адміністративно-деліктного законодавства вказані недоліки несистематичності, розпорошеності, суперечності, еkleктичності та невідповідності умовам сьогодення вбачається необхідним виправити, переглянувши склади адміністративних деліктів, систематизувавши всі адміністративно-деліктні матеріальні норми в одному нормативно-правовому акті – адміністративно-деліктному кодексі; адміністративно-деліктні процесуальні норми в іншому акті – адміністративно-деліктному процесуальному кодексі, забезпечивши тим самим ефективну реалізацію норм адміністративно-деліктного права.

Однак виключно вказаних заходів є недостатньо для повноцінного реформування галузі адміністративно-деліктного права. На нашу думку, тут необхідним є також якісний перегляд системи принципів, що лежать в її основі, які дозволять говорити про людиноцентристську модель адміністративно-деліктного законодавства. Слід одразу зазначити, що під правовим регулюванням адміністративно-деліктних відносин ми будемо розуміти матеріальні та процесуальні адміністративно-деліктні норми у їх абстрактній сукупності. Не заперечуючи наявності підстав для розмежування матеріальних та процесуальних адміністративно-деліктних норм, будемо виходити з реалій сьогодення, за яких адміністративно-деліктні норми матеріального та процесуального характеру знаходяться в одному нормативно-правовому акті КУпАП, а деякі – і поза ним. Принципи ж правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у своїй більшості поширюють власну дію як

на матеріальні, так і на процесуальні відносини, за деякими винятками, про які ми будемо зазначати.

Сьогодні у вітчизняній юридичній науці виокремлюються дві популярні концепції щодо загальнотеоретичного визначення принципів права. Перша, прихильниками якої є Л. Явич, А. Васильєв, В. Ронжин, ґрунтується на теорії позитивізму, а дефініція «принципи права», відповідно до якої формулюються як ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду діяльності людини, що деталізуються в змісті правових норм та об'єктивно обумовлені матеріальними умовами існування суспільства [87, с. 64]. Прихильники другої концепції, серед яких О. Скакун, П. Рабінович, В. Козлов, К. Ліванцев, Ю. Ведерніков, В. Грекул та інші, доводять, що вона впливає з ідеї природного права. Відповідно до висловленої концепції принципи права розуміються як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, беззаперечні вимоги, що ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [88, с. 221]. На нашу думку, друга концепція більш точно відображає суть та зміст поняття принципів права як основоположних, керівних ідей, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання, тому її і слід підтримати.

Ще одну цікаву думку стосовно «основних принципів права в науці» висловлюють Н. Вопленко і В. Рудковський. Так, вчені визначають їх у душі «наскрізних і генеральних» ідей, в яких виражається загальний «дух» і спрямованість правового регулювання. Принципи права, на думку вчених, конкретизують його сутність, розкривають соціальний характер в системі провідних, основоположних ідей. Принципи несуть в собі їх основне ідеологічне навантаження і, в свою чергу, виступають у вигляді своєрідного ідеологічного арсеналу права» [89, с. 37].

Принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин, на нашу думку, слід розглядати через призму правового регулювання, під яким ми будемо

розуміти матеріальні та процесуальні норми у їх сукупності.

У теорії адміністративного права до числа принципів адміністративно-деліктного процесу відносять: 1) принцип законності; 2) принцип охорони інтересів держави і особи; 3) принцип публічності (офіційності); 4) принцип самостійності і незалежності суб'єктів юрисдикції у прийнятті рішень; 5) принцип гласності; 6) принцип сполучення диспозитивності й імперативності; 7) принцип рівності учасників процесу перед законом; 8) принцип оперативності й економічності; 9) принцип провадження процесу національною мовою; 10) принцип установлення об'єктивної (матеріальної) істини; 11) принцип права на захист [20, с. 22].

Слід зазначити, що наведений перелік принципів відображає існуючі в період сьогодення, хоча і дещо застарілі здобутки вітчизняної юриспруденції. Водночас не слід і применшувати факт того, що саме його формулювання є вагомим внеском в розвиток теорії адміністративно-деліктного права. Застарілість вказаного підходу пояснюється тим, що з моменту публікації вказаної праці пройшло вже п'ять років, протягом яких в українському суспільстві відбулися значні зміни та прискорилися євроінтеграційні процеси в суспільстві та державі. Саме тому переосмислення принципів адміністративно-деліктних відносин є необхідним для подальшого розвитку адміністративно-деліктного права у взаємозв'язку та органічному поєднанні з європейським адміністративним правом та практикою Європейського Суду з прав людини.

Основним принципом, що потребує сьогодні переосмислення, є принцип оперативності й економічності. Більше того, саме вказаний принцип окремо виділяється вченими, що підтверджує його важливість для адміністративно-деліктних відносин. Принцип оперативності та економічності пов'язаний, щонайменше, з поняттям розумності строків. Як зазначають вчені, «принцип оперативності та економічності адміністративно-деліктного процесу забезпечується: а) встановленням строків вирішення справ з урахуванням складнощів конкретних проваджень; б) введенням спрощених проваджень (накладення стягнення на місці вчинення проступку без складання протоколу),

що забезпечує економію коштів і часу» [20, с. 26].

Дійсно, чільне місце у цьому принципі автори віддали швидкості (оперативності) адміністративно-деліктних проваджень, їх економічності, а отже на першому місці знаходяться інтереси держави, які полягають у швидкому та малозатратному притягненні до адміністративної відповідальності винних осіб.

Принцип розумності строків адміністративно-деліктного процесу є обов'язковим для України з огляду на ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року [91] Законом України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [92]. Відповідно до § 1 ст. 6 Конвенції «кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку...» [91].

Адміністративні делікти за законодавством України, що однак мають кримінально-правову природу, розглядаються Європейським Судом з прав людини як кримінально-правові, крім того, відповідно до ст. 221 КУпАП, вказані делікти розглядаються судами, а тому однозначно підпадають під дію § 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Розумність строків, як відомо, є поняттям оціночним. Залишається воно таким і для Європейського Суду з прав людини. Як зазначає Д. Попович, «однією з гарантій ст. 6 є те, що справедливе і публічне слухання на національному рівні відбудеться впродовж розумного строку. Це положення тим не менш не вказує певного ліміту часу, який би вважався розумним. Практика Європейського Суду сформувала це положення більш точно, враховуючи різницю між приватним правом і кримінальним правом» [93, с. 198].

У справі Фрідлендер проти Франції в 2000 р Судом було сформульовано таке положення: «Розумність строків процедур повинна бути оцінена з урахуванням обставин справи та з посиланням на такі критерії: складність справи, поведінка заявника та відповідних органів влади і що було поставлено на карту для заявника у спорі» [94].

В окремих статтях КУпАП містяться норми, що встановлюють ті чи інші



строки в провадженнях про адміністративні правопорушення. Наприклад, у ст. 38 міститься норма щодо строків накладення адміністративного стягнення, в ст. 277 – строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, в ст. 289 – строків оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, в ст. 292 – строку розгляду такої скарги тощо. Деякі з цих строків встановлені в інтересах особи, деякі – в інтересах держави або в інтересах особи та держави одночасно.

Як зазначає Ю. Кононенко, «і оперативність, й економічність є складовими розумності строків провадження у справах про адміністративні правопорушення, що відповідає Європейській Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини» [95, с. 102]. З цим твердженням можна погодитись, втім, окрім оперативності й економічності, розумність строків для цілей Конвенції означає дотримання права людини на справедливий судовий розгляд справи, що зачіпає її права, в розумний строк. З огляду на те, що оперативність і економічність можна визнати складовими принципу розумності строків, і одночасно необхідно підкреслити важливість оперативності та економічності для адміністративно-деліктних процесуальних відносин, вбачається доцільним поєднати ці ознаки у назві принципу таким чином: «принцип розумності строків, оперативності та економічності».

Слід зазначити, що запропонований В. Колпаковим та В. Гордєєвим перелік принципів адміністративно-деліктного процесу не містить принципу презумпції невинуватості. Між тим, як зазначає Ю. Кононенко, ряд науковців, включаючи автора, пропонують законодавчо закріпити принцип презумпції невинуватості [95, с. 103].

Дійсно, положення стосовно презумпції невинуватості закріплені у ст. 62 Конституції України, однак вони відносять дію цього принципу на такі правові категорії, як «злочин» та «кримінальне покарання», що дозволяє дійти висновку, що вказане конституційне положення не поширює свою дію на адміністративно-деліктні правовідносини. У ст. 11 Загальної декларації прав людини [96], § 2 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод 1950 р. [91] та ст. 14

Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [97] принцип презумпції невинуватості також закріплено виключно в контексті кримінальних правовідносин.

Після прийняття Закону України від 14.07.2015 № 596-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [98], яким було внесено суттєві зміни до КУпАП, окремі вчені зазначали про запровадження в практику адміністративно-деліктного права презумпції винуватості [99, с. 42]. Вказаним законом КУпАП було доповнено ст. 142, за якою адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, покладається на юридичних та фізичних осіб, за якими зареєстровано транспортний засіб. Слід зазначити, що вказані нововведення з огляду на значну кількість недоліків активно критикуються в юридичній літературі. Зокрема, Р. Мовчанов вказував на суперечливість зазначених положень ч. 2 ст. 61 Конституції України (юридична відповідальність особи має індивідуальний характер) та ч. 3 ст. 62 Конституції України (обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь) [100, с. 17].

Вказана презумпція забезпечує статус “невинності” особи до моменту визнання її такою у судовому порядку і гарантує їй право захищати себе від державного обвинувачення. Тобто презумпція невинуватості є лакмусовим папірцем дотримання законності в судовому процесі, гарантією особи на захист власних прав, честі, гідності і репутації та підтверджує панівну роль суду у процесі здійснення правосуддя. Поняття ж адміністративного правопорушення, закріплене в ст. 9 КУпАП, включає вину як обов’язкову частину складу адміністративного правопорушення.

Якщо поширення принципу презумпції невинуватості на всю сукупність адміністративно-деліктних відносин є бажаним, але не остаточно вирішеним у доктрині питанням, то поширення цього принципу на ті адміністративно-деліктні відносини, що виникають з адміністративних деліктів кримінальної природи, є

обов'язковим з огляду на зобов'язання України перед Радою Європи за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Тому для забезпечення виконання Україною позитивних процесуальних зобов'язань за Конвенцією необхідно або визнати принцип презумпції невинуватості для адміністративно-деліктних відносин, забезпечивши його нормативно-правове закріплення, або проаналізувати перелік адміністративних деліктів, передбачених КУпАП, виключивши з нього всі ті делікти, які за своєю природою є кримінальними або можуть вважатися Європейським Судом кримінальними.

Оскільки Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод є *isa living instrument* (*життєво необхідний інструмент – примітка автора Шульги Є.В.*), навряд чи можна зі стовідсотковою вірогідністю визначити, які саме делікти Європейський Суд визначить як кримінальні, а існуюча практика не настільки численна, щоб охопити всі можливі делікти. Саме тому вбачається правильним поширити принцип презумпції невинуватості на всі адміністративно-деліктні відносини. Як, зокрема, справедливо наголошує А. Комзюк, не можна погодитися з тим, що сучасне законодавство про адміністративну відповідальність особу, щодо якої тільки складено протокол про адміністративне правопорушення, називає вже правопорушником, забуваючи про проголошений принцип презумпції невинуватості [101, с. 202].

У продовження розгляду особливостей зобов'язань України перед Радою Європи слід також звернути увагу на таку вимогу європейського права, як якість закону. В українській юридичній літературі критерію якості закону приділяли увагу А. Мельник [102, с. 396-399], Л. Легін [34, с. 196-204], С. Дудар [104, с. 23-26] та ін. Як зазначає Д. Попович, європейське право прав людини включає два базові елементи – передбачуваність та доступність (*for eseeability and accessibility*) [93, с. 207]. У справі Маестрі проти Італії Європейський Суд зазначив: «Суд повторює, що вирази «передбачений законом» та «відповідно до закону» ... Конвенції не тільки вимагають, щоб обтяжливий захід був передбачений національним законодавством, але і також відноситься і до якості

цього законодавства. Закон повинен бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю, щоб дати їм змогу – за необхідності, з належною порадою – передбачити, в розумних межах та відповідно до обставин, наслідки, які можуть настати внаслідок певної дії» [76].

Вимогу якості закону навряд чи можна звести до принципу. Передбачуваність та доступність закону як характеристики його якості є складовими принципу правової визначеності, який, у свою чергу, є органічною частиною принципу верховенства права. Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 29.06.2010 у справі № 1-25/2010 сформулював таке положення: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права» (частина перша статті 8 Основного Закону України). ... Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» [105].

Аналізуючи теоретичні засади принципу правової визначеності, Б. Тоцький виділяє такі його формальні та структурні складові, як: передбачення конкретного обмеження певним законодавчим актом, оприлюднення обмежувачого акта, чітке формулювання правової норми, передбачуваність законодавчої політики, однозначність та передбачуваність правозастосування [106, с. 59-63].

Відомо, що принципи якості закону та правової визначеності є складовими, хоча і не єдиними, конституційного принципу верховенства права. Так, Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 29.06.2010 у справі № 1-25/2010 вказує: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права ... Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності [105]. Забезпечення принципу верховенства права є першочерговим завданням

правового регулювання адміністративно-деліктних відносин. Тому актуальним питанням постає визначення його складових та змістового наповнення в адміністративно-деліктних відносинах. Окрім того, слід з'ясувати, чи слід при розробці Адміністративно-деліктного кодексу закріплювати всі складові принципу верховенства права чи обмежитись виключно його безпосереднім закріпленням?

Наголошуючи на великому ступені абстрактності принципу верховенства права, М. Підвальна цілком вірно зазначає, що важливого значення сьогодні набуває питання застосування принципу верховенства права у правозастосовчій діяльності. На її думку, вченої попри наявність законодавчого закріплення, нормативно-правові акти не розкривають зміст досліджуваного принципу повністю [107, с. 17]. Слід додати, що об'ємність та абстрактність змісту принципу верховенства права не дозволяє громадянам без відповідної юридичної підготовки збагнути його сутність та використовувати цей принцип у правозастосовчій діяльності.

Критично важливі елементи принципу верховенства права були проголошені в 16-й доповіді Європейської Комісії «За демократію через право», схваленій Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні в 2011 р. Зокрема, до них відносяться:

- 1) законність, включаючи прозорий, підзвітний та демократичний процес введення в дію приписів права;
- 2) юридична визначеність;
- 3) заборона свавілля;
- 4) доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю;
- 5) дотримання прав людини;
- 6) заборона дискримінації та рівність перед законом [108].

Відомо, що положення міжнародно-правових актів мають деталізуватися в національному законодавстві, і основне місце в даному випадку належить

Конституції України. Адже, на думку П. Баранчика, положення кодифікованих нормативно-правових актів та інших законів повинні конкретизувати конституційні положення, детально регламентуючи їх [109], які в свою чергу мають відобразити міжнародні норми та базуватися на них. Прикладом такої конкретизації є принципи адміністративного судочинства, закріплені в Кодексі адміністративного судочинства. Так, відповідно до ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства, принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, встановлених Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень [109]. Вказані принципи дублюють конституційні положення, тому основним питанням на порядку денному законодавців є відповідність Конституції України міжнародним актам, адже все законодавство України має відповідати Основному Закону та ні в якому разі не суперечити йому.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 КАС України «суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» [109]. Наведене формулювання вказує на те, що дотримання прав людини є складовою принципу верховенства права, а також що ця складова не є єдиною. Однак принцип законності винесено за межі принципу верховенства права у ст. 7, так само як рівність перед законом і судом – у ст. 10, тоді як вони є складовими принципу верховенства права.

Слід зазначити, що всі складові принципу верховенства права є настільки загальними, що можуть бути конкретизовані для матеріальних та/або процесуальних адміністративно-деліктних відносин.

Так, наприклад, законність означає, що «приписів права слід неухильно дотримуватись», а також що «жодна особа не може зазнати покарання, якщо

вона не порушила раніше ухвалених приписів права, що вже набули чинності, та принципу відповідно до якого за порушення закону має наставати відповідальність» [108]. Досить точне формулювання принципу законності в контексті конкретизації його змісту для адміністративно-деліктних відносин містить ст. 7 КУпАП, щоправда, її зміст відображає лише умову законності, що висувається до діяльності посадових осіб, хоч зміст принципу законності є значно ширшим.

Положення щодо чинності закону про відповідальність за адміністративні проступки, що включає норму про дію адміністративно-деліктних норм у часі, винесено в ст. 8 КУпАП, знову ж таки за межі статті, присвяченій принципу законності.

Принцип законності вимагає невідворотності покарання за його порушення. Фактично йдеться про так званий принцип невідворотності покарання, що є складовою принципу законності і одночасно принципом юридичної відповідальності [110, с. 832].

При цьому принцип невідворотності відповідальності не є абсолютним, оскільки має ряд винятків, особливо в адміністративно-деліктних відносинах. Так, наприклад, ст. 17 КУпАП перераховує обставини, що виключають адміністративну відповідальність – вчинення адміністративного делікту в стані крайньої необхідності, необхідної оборони або неосудності [22]. Між тим відсутність нормативного закріплення принципу невідворотності покарання в адміністративно-деліктних відносинах сприяє виникненню у правопорушників відчуття безкарності, яке може стимулювати до вчинення нових правопорушень та/або правопорушень більшої тяжкості.

Принцип юридичної визначеності в матеріальних адміністративно-деліктних відносинах означає, що формулювання закону щодо належності тих чи інших діянь до адміністративних деліктів мають бути чіткими і зрозумілими, не допускати двозначних тлумачень, а адміністративно-деліктне законодавство має бути доступним та опублікованим у прийнятому порядку. Для процесуальних адміністративно-деліктних відносин правова визначеність передбачає чіткість та

повноту процедур, передбачених адміністративно-деліктним законодавством. Наприклад, в світлі ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якою гарантується право на свободу та безпеку, принцип правової визначеності полягає в тому, щоб особа за допомогою правових норм та, у разі необхідності, поради фахівця у галузі права могла передбачити, які саме її дії можуть призвести до затримання, арешту, тримання під вартою відповідно до положень процесуального адміністративно-деліктного права. Так, у вже згадуваній доповіді Європейської Комісії «За демократію через право» зазначено: «Передбачуваність означає, що закон має бути, за можливості, проголошений наперед – до його застосування, та має бути передбачуваним щодо його наслідків: він має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку» [108]. При цьому принцип правової визначеності не означає, що органу, який ухвалює рішення, не можуть надаватися, там де це необхідно, дискреційні повноваження, за тієї умови, що існують процедури, які унеможливають зловживання цими дискреційними повноваженнями [108].

Наступним елементом принципу верховенства права є принцип заборони свавілля (*prohibition of arbitrariness*). Як зазначає Д. Бойко, «відповідно до словників «свавілля» означає сваволю, самовладдя, необґрунтованість. Однак це поняття не є науковим у тому сенсі, що не має значення суворого наукового терміна на відміну від поняття розсуду. Яке в юриспруденції має спеціальний зміст» [111, с. 17]. Дійсно, заборона свавілля як принцип може і повинна бути запозичена з європейського права, однак необхідним є уточнення його змісту.

Як зазначається в рішеннях Європейського Суду, «верховенство права і уникнення свавільної влади є принципами, що лежать в основі Конвенції» [112]. У справі А. проти Австралії Комітет по правах людини висловився таким чином: «поняття «свавілля» не повинно ототожнюватися з «всупереч закону», але повинно тлумачитися більш широко і включати такі елементи, як невідповідність та несправедливість. Крім того, тримання під вартою може розглядатися як свавільне, якщо воно не є необхідним у всіх обставинах справи, наприклад, для



запобігання втечі або втручання у докази: у цьому контексті набуває значення елемент пропорційності» [113].

У справі *Al-Dulimi and Montana Management Inc.* проти Швейцарії Європейський Суд зазначив, що «одним з фундаментальних компонентів Європейського публічного порядку є принцип верховенства права, а свавільність становить заперечення цього принципу» [114].

Важливо, що «поняття «свавільності» в межах § 1 ст. 5 Конвенції виходить за межі недостатньої відповідності національному праву, тому позбавлення свободи може бути законним з точки зору внутрішнього законодавства, але все одно залишатися свавільним, а отже таким, що суперечить Конвенції [108].

Зміст поняття «доступ до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами» як елемент принципу верховенства права, як справедливо зазначає Л. Остафійчук, закріпився в науковій літературі завдяки рішенню Європейського Суду «Голдер проти Об'єднаного Королівства» [115] та у подальшій практиці. «Право доступу до суду ЄСПЛ розуміє в тому значенні, що заінтересована особа повинна мати можливість домогтися розгляду своєї справи у суді, і їй не повинні ставати на заваді надмірні правові або організаційні перешкоди, чому повинні сприяти держави» [116, с. 145].

У доповіді Європейської комісії «За демократію через право» зазначено, що кожному має бути надана можливість оскаржувати дії та рішення влади, якщо вони не відповідають правам та інтересам особи, а заборона такого оскарження є порушенням верховенства права [108].

Складовими принципу доступу до правосуддя є принцип відкритості (гласності) судового розгляду, справедливості такого розгляду та принцип розумності строків [108].

Дотримання прав людини і дотримання принципу верховенства права, як зазначається доповіді Європейської комісії «За демократію через право», «не обов'язково є синонімами» [108]. Втім, права людини передбачають певні позитивні та негативні зобов'язання держави. Можна погодитися з твердженням Г. Христової, що наразі новим актуальним напрямом дослідження виступає

доктрина позитивних зобов'язань держави в галузі прав людини [118, с. 30]. З поділу прав людини на позитивні і негативні випливає також відповідний поділ зобов'язань держави щодо забезпечення таких прав. «Негативні права людини передбачають негативні зобов'язання держави та її агентів (представників) утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на їх порушення або незаконне обмеження. Позитивні права людини закріплюють позитивний аспект свободи, їх реалізація неможлива без відповідної забезпечувальної діяльності з боку державних інституцій» [118, с. 33].

З урахуванням положень ст. 3 Конституції дотримання прав людини має бути зведене до рівня правового принципу, особливо в таких галузях права, як кримінальне, кримінально-процесуальне, адміністративно-деліктне та адміністративно-деліктне процесуальне, де ризик порушень прав людини та відповідних негативних наслідків є зависоким.

Принцип заборони дискримінації та рівності перед судом є останнім елементом принципу верховенства права з переліку, запозиченого з доповіді Європейської комісії «За демократію через право». До здобутків Української держави у сфері викорінення дискримінації слід віднести прийняття в 2012 р. Закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [119]. Вказаний закон, зокрема, містить нормативне визначення дискримінації, якою вважається «ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними» [119].

Під рівністю перед законом слід розуміти, що «кожна фізична особа є підпорядкованою тим самим законам і жодна фізична особа чи група осіб не мають особливих юридичних привілеїв» [108].

Отже, можна дійти висновку, що принцип верховенства права по своїй суті включає всі інші принципи, які можна було б віднести до принципів адміністративно-деліктних відносин. З огляду на необхідність та надзвичайну важливість дотримання принципу верховенства права, на нашу думку, його слід зафіксувати в кодифікованих нормативно-правових актах (наприклад, в адміністративно-деліктному кодексі). А для уникнення будь-яких непорозумінь та вільного його тлумачення слід зафіксувати також усі складові принципу верховенства права, а саме:

1. Принцип законності.

1.1. Принцип невідворотності відповідальності.

1.2. Принцип презумпції невинуватості.

2. Принцип юридичної визначеності.

3. Принцип заборони свавілля.

4. Принцип доступу до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.

4.1. Принцип відкритості (гласності) судового розгляду.

4.2. Принцип справедливості судового розгляду.

4.3. Принцип розумності строків, оперативності та економічності.

5. Принцип дотримання прав людини.

6. Принцип заборони дискримінації та рівності перед законом та судом.

З урахуванням перспективи розробки оновленого кодексу про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктного кодексу) вбачається за необхідне закріпити цю ієрархію принципів адміністративно-деліктних відносин з розкриттям змісту кожного принципу в адміністративно-деліктних матеріальних та процесуальних відносинах відповідно.

## Висновки до розділу 1

Визначено, що нормативно-правовою основою матеріальних та процесуальних адміністративно-деліктних відносин, окрім КУпАП та КАС, виступає широкий ряд нормативно-правових актів різної галузевої належності (Господарський кодекс, Митний кодекс, Кодекс України про надра тощо), які, пропри значиму розрізненість, не лише не доповнюють один одного, але і подекуди суперечать один одному. Окрім того, слід зазначити, що, на відміну від кримінального законодавства, де матеріальні норми містяться в кримінальному кодексі України, а процесуальні – у Кримінальному процесуальному кодексі, процесуальні норми адміністративно-деліктного законодавства містяться як в КУпАП, так і в КАС, рівно як і в інших нормативно-правових актах, що відверто свідчить про розпорошеність, несистемність та еkleктичність їх змісту. Вважаємо за потребу виправити вказаний недолік шляхом перегляду складів адміністративних деліктів, об'єднавши всі адміністративно-деліктні матеріальні норми в одному нормативно-правовому акті, а адміністративно-деліктні процесуальні норми – в іншому, забезпечивши ефективну реалізацію норм адміністративно-деліктного права.

Окремою проблемою виступає існування колізій в самому КУпАП, який до правопорушників відносить виключно фізичних осіб, проте далі містить статтю, де вказується міра стягнення, що накладається на юридичних осіб; надра виступають об'єктом державної власності відповідно до КУпАП, в той час як Конституція визнає природні ресурси виключною власністю народу України тощо.

Чинний КУпАП побудований відповідно до державоцентристських ідей, де фізична особа вже з самого початку розглядається як потенційний правопорушник, а отже ставить особу в завідомо не вигідне становище. Так, наприклад, складення адміністративних протоколів інспекторами патрульної поліції надзвичайно складно обжалувати в суді, адже інспектор з самого початку

має більше прав, ніж умовний порушник. У зв'язку з цим Адміністративно-деліктний кодекс має бути пронизаний ідеями людиноцентризму та закріплювати реальну презумпцію невинуватості, а суд буде об'єктивним до обох сторін. Звичайно вказані ідею можуть бути реалізованими лише в комплексі з реформами в правоохоронній та судовій системі, однак, на нашу думку, серцевиною цих перетворень має стати якісно нове, демократичне адміністративно-деліктне законодавство.

Класичний перелік принципів правового регулювання адміністративно-деліктних відносин є застарілим, зважаючи на жвавий розвиток суспільних відносин та прискорення євроінтеграційних процесів в державі. Новому адміністративно-деліктному кодексу слід запровадити реально демократичні принципи, що відобразатимуть реальну людиноцентристську модель побудови адміністративно-деліктних відносин.

Основним принципом, що потребує сьогодні переосмислення є принцип оперативності й економічності, з огляду на те, що обидва дані поняття відповідно до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод людини є складовими принципу «розумності строків» провадження у справах про адміністративні правопорушення. Для усунення будь-яких непорозумінь в подальших дослідженнях слід поєднати ці ознаки у назві принципу таким чином: «принцип розумності строків, оперативності та економічності».

Попри нормативне закріплення в Основному Законі презумпції невинуватості слід зазначити, що він не поширюється на адміністративно-деліктні відносини. Хоча презумпція невинуватості має поширюватися як мінімум на ті адміністративно-деліктні відносини, що виникають з адміністративних деліктів кримінальної природи, тобто підвідомчих судам і обов'язкових з огляду на зобов'язання України перед Радою Європи за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. Задля забезпечення виконання Україною позитивних процесуальних зобов'язань за Конвенцією необхідно або визнати принцип презумпції невинуватості для адміністративно-деліктних відносин, забезпечивши його нормативно-правове

закріплення, або проаналізувати перелік адміністративних деліктів, передбачених КУпАП, виключивши з нього всі ті делікти, які за своєю природою є кримінальними або можуть вважатися Європейським Судом кримінальними.

З огляду на це нині є всі підстави вважати, що адміністративно-правовий статус як фізичних, так і юридичних осіб потребує радикальних змін, зокрема щодо забезпечення їх право- та дієздатності. Сучасне адміністративно-деліктне законодавство обов'язково має врахувати зміну суспільно-політичного та економічного ладу в державі та містити якісно нову модель адміністративно-деліктних відносин, що ґрунтуватиметься передусім на зміні правового статусу їх суб'єктів.

З урахуванням перспективи розробки оновленого кодексу про адміністративні правопорушення (адміністративно-деліктного кодексу), вбачається необхідним закріпити цю ієрархію принципів адміністративно-деліктних відносин з розкриттям змісту кожного принципу в адміністративно-деліктних матеріальних та процесуальних відносинах відповідно.

В результаті дослідження теоретико-правових засад адміністративно-деліктних відносин в Україні як правової категорії було визначено їх поняття, місце, особливості та роль в системі правовідносин та зроблено такі висновки:

1. Адміністративно-деліктні відносини – це врегульовані нормами права та забезпечувані державним примусом правомірні і неправомірні суспільні відносини між правосуб'єктними фізичними або юридичними особами публічного та приватного права, ініційовані ними з приводу виявлення адміністративного делікту, припинення, розгляду справи, винесення рішення та притягнення до адміністративної відповідальності.

Ядром адміністративно-деліктних відносин слід визнати адміністративний делікт, вчинення якого є моментом їх виникнення. Якщо особу, винну у вчиненні адміністративного делікту, може бути і не притягнуто до адміністративної відповідальності в силу високої латентності адміністративної деліктності, то адміністративно-деліктні відносини виникають завжди в силу самого факту вчинення проступку.

## 2. Особливостями адміністративно-деліктних відносин є:

– специфічний суб'єктний склад відносин. Однією стороною адміністративно-деліктних відносин завжди виступає орган державної влади (орган адміністративної юрисдикції), що самостійно або шляхом делегування повноважень окремим особам (громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону тощо) здійснює повноваження притягнення до адміністративної відповідальності. З іншої сторони, суб'єктом є деліквент, тобто особа, що вчинила адміністративний делікт;

– економічність, що полягає в оптимальному балансі виконання завдань щодо припинення протиправної діяльності, відшкодування завданої шкоди, попередження нових правопорушень з одночасним забезпеченням економічної доцільності адміністративно-деліктного процесу, витрати на здійснення якого не повинні перевищувати економічну вигоду від нього;

– ефективність. З економічної точки зору розрахунки витрат/прибутків щодо процедур розслідування та притягнення до адміністративної відповідальності є досить складними, перш за все з огляду на те, що такі показники, як правопорядок, завдана адміністративними деліктами шкода носять скоріше якісний, аніж кількісний вимір, а тому наразі не піддаються економічним розрахункам. Проте, на нашу думку, кількісні показники повинні бути виокремлені, а економічна доцільність розрахована за аналогією кримінології, де розраховується ціна злочинності. Вважаємо, що в адміністративній деліктології ціна адміністративної деліктності має бути розрахована, для чого слід запозичити з європейської юридичної доктрини міждисциплінарний метод наукового дослідження та залучити до розрахунків економістів;

– публічність, що проявляється у вигляді обов'язку з адміністративного переслідування, осуду і покаранню;

– швидкість та спрощений характер адміністративно-деліктних відносин передбачає розумність строків адміністративних проваджень щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Відсутність, на відміну від кримінальної

відповідальності, ряду стадій та складного процесуального порядку зі зміною процесуального статусу деліквента;

– можливість поєднання їх з іншими видами відносин, окрім відносин кримінальної відповідальності. Адміністративна відповідальність за проступки настає в тому випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. Відносини ж цивільно-правової, дисциплінарної, матеріальної відповідальності можуть виникати з адміністративного делікту;

– відсутність інституту примирення. Попри номінальне передбачення КАСУ примирення як підстави для закриття провадження у справі, наразі не існує механізму та форми здійснення вказаного процесуального заходу. Потерпілі у справах про адміністративні правопорушення не мають статусу сторони, адже однією із сторін у справах про адміністративні правопорушення завжди виступає суб'єкт владних повноважень, а іншою – винна у вчиненні адміністративного правопорушення особа, з огляду на що примирення сторін є фактично неможливим в межах конструкції, передбаченої КАС України. Однак процедура примирення деліквента з потерпілим є необхідною, зважаючи на дотримання демократичних принципів та побудови людиноцентристської моделі, а отже має бути передбачено, зокрема поза межами судового розгляду, оскільки суд є лише одним із багатьох органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення;

– адміністративно-деліктне відношення настає за фактом вчинення проступку і незважаючи на бажання потерпілого або деліквента;

– виникнення на підставі порушення широкого ряду норм права різної галузевої належності.

3. Ефективність норм адміністративно-деліктного права слід розглядати як відповідність мети, закладеної законодавцем, результатам, що реально настали, з огляду на що слід розглядати її в таких аспектах:

1) *цільовому*, тобто відношення між цілями норми адміністративно-деліктного права і результатами, що реально настали;



2) *соціальному* – відповідність норми адміністративно-деліктного права соціальним інтересам;

3) *економічному* – забезпечення економії ресурсів державного апарату при застосуванні норм адміністративно-деліктного права;

4) *психологічному* – норми адміністративно-деліктного права впливають, перш за все, на самого правопорушника, а також полягають у тому, щоб в силу комунікативного влаштування суспільних відносин за допомогою емоційних навантажень сформувати в інших осіб адекватну позицію щодо усвідомлення, скоювати чи не скоювати ті чи інші адміністративно-карні діяння.

4. Сьогодні існує широкий ряд підстав для виокремлення адміністративно-деліктного та адміністративно-деліктного процесуального права в самостійні галузі. З огляду на функціональність, субстанціональність, існування власного об'єкта і предмета правового регулювання, методу, суб'єктного складу, свою відокремлену нормативну базу та інші характеристики, адміністративно-деліктне право вже давно виходить за межі правового інституту в рамках адміністративного права. Різноманітність матеріальних норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення норм різних галузей права, лише сприяє цьому процесу, поглиблюючи розбіжності між регулятивними та охоронними адміністративними правовідносинами. Якщо регулятивні адміністративні правовідносини є за своєю природою адміністративними, то охоронні – лише частково. Окрім того, необхідним є виокремлення адміністративно-виконавчого права, яке буде регулювати ті види адміністративних деліктів, що характеризуються ознакою суспільної небезпечності. Вказане провадження має закінчуватися погашенням адміністративного стягнення.

5. Предметом адміністративно-деліктного права як самостійної галузі є адміністративно-деліктні відносини, що виникають з приводу адміністративних проступків, а саме: відносини, пов'язані з вчиненням адміністративною, попередженням адміністративних правопорушень (проступків) і захистом від суспільно небезпечних посягань; відносини, що виникають при затриманні

фізичної особи, що вчинила адміністративне правопорушення (проступок). Юридичним фактом, що тягне за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-деліктних відносин, є адміністративний делікт.

6. Методу правового регулювання адміністративно-деліктного права притаманне домінування заборонного способу імперативного визначення законодавцем небезпечних для суспільства діянь та загрози застосування адміністративного покарання в випадках їх вчинення. Методом є адміністративно-правовий примус, що виражається в застосуванні стягнення за порушення встановленої адміністративно-правової заборони.

7. Обгрунтовано необхідність усунення широкого ряду колізій, що наразі містить КУпАП, а також потребу систематизації адміністративно-деліктних матеріальних норм в одному нормативно-правовому акті – адміністративно-деліктному кодексі. Адміністративно-деліктні процесуальні норми слід представити в іншому акті адміністративно-деліктному процесуальному кодексі, забезпечивши тим самим ефективну реалізацію норм адміністративно-деліктного права.

8. З огляду на наявність широкого ряду недоліків несистематичності, розпорошеності, суперечності, еkleктичності та невідповідності умовам сьогодення пропонуємо переглянути склади адміністративних деліктів, систематизувавши всі адміністративно-деліктні матеріальні норми в одному нормативно-правовому акті – адміністративно-деліктному кодексі.

9. З огляду на євроінтеграційні процеси в державі було переглянуто існуючі принципи правового регулювання адміністративно-деліктних відносин. Запропоновано закріпити нові, демократичні, людиноцентристські принципи адміністративно-деліктних відносин, з розкриттям змісту кожного з них в адміністративно-деліктному кодексі.

Основним принципом, що потребує переосмислення, визначено принцип оперативності та економічності, адже останні відповідно до Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод людини є складовими принципу «розумності строків» провадження у справах про адміністративні

правопорушення. Для усунення будь-яких непорозумінь вважаємо за необхідне поєднати ці ознаки у назві принципу таким чином: «принцип розумності строків, оперативності та економічності».

Конституційний принцип презумпції невинуватості не поширюється на адміністративно-деліктні відносини, навіть на ті, що виникають з адміністративних деліктів кримінальної природи, тобто підвідомчих судам і обов'язкових з огляду на зобов'язання України перед Радою Європи за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод. З огляду на це, задля забезпечення виконання Україною позитивних процесуальних зобов'язань за Конвенцією, необхідно або визнати принцип презумпції невинуватості для адміністративно-деліктних відносин, забезпечивши його нормативно-правове закріплення, або проаналізувати перелік адміністративних деліктів, передбачених КУпАП, виключивши з нього всі ті делікти, які за своєю природою є кримінальними або можуть вважатися Європейським Судом кримінальними.

Зроблено висновок, що принцип верховенства права по своїй суті включає всі інші принципи, які можна було б віднести до принципів адміністративно-деліктних відносин. З огляду на необхідність та надзвичайну важливість дотримання принципу верховенства права, на нашу думку, його слід зафіксувати в кодифікованих нормативно-правових актах (наприклад, в Адміністративно-деліктному кодексі). А для уникнення будь-яких непорозумінь та вільного його тлумачення слід зафіксувати також усі його складові, а саме:

1. Принцип верховенства права:

1.1. Принцип законності.

1.1.1. Принцип невідворотності відповідальності.

1.1.2. Принцип презумпції невинуватості.

1.2. Принцип юридичної визначеності.

1.3. Принцип заборони свавілля.

1.4. Принцип доступу до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.

- 1.4.1. Принцип відкритості (гласності) судового розгляду.
- 1.4.2. Принцип справедливості судового розгляду.
- 1.4.3. Принцип розумності строків, оперативності та економічності.
- 1.5. Принцип дотримання прав людини.
- 1.6. Принцип заборони дискримінації та рівності перед законом та судом.

## РОЗДІЛ 2

### ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

### АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН

#### **2.1. Сучасні підходи до визначення об'єкта адміністративно-деліктних відносин**

З розпадом Радянського Союзу почалися зміни в суспільно-економічному житті України, командно-адміністративна модель управління усіма процесами в державі поволі почала заміщуватися людиноцентристською, західною моделлю. Адміністративне право, яке в радянський період забезпечувало обслуговування органів державної влади, наразі зазнає змін. Виникає все більша кількість нових суспільних відносин, не говорячи про ті, що зазнали змін щодо об'єкта та суб'єкта. Це вказує на необхідність їх врегулювання шляхом створення нових інститутів адміністративного права та внесення змін і вдосконалення старих. До зазначених відносин, що потребують змін, слід віднести в першу чергу адміністративно-деліктні, з огляду на зміни їх змісту, об'єкта та суб'єкта. Відомо, що деліктні відносини є системоутворюючим фактором дотримання законності в майбутньому, адже адміністративна відповідальність покликана здійснювати не лише каральну та виховну функцію, але і превентивну.

Справді, вдосконалення адміністративно-деліктних відносин потребує ретельного вивчення його складових, а отже їх аналіз є надзвичайно важливим сьогодні, що значною мірою підсилює актуальність дослідження. Адже відомо, що без ефективних заходів адміністративної відповідальності неможливо забезпечити імперативне регулювання жодних суспільних відносин.

Дослідження окремих складових елементів адміністративно-деліктних відносин було предметом дослідження широкого кола вчених адміністративістів, серед яких слід виокремити таких, як В. Авер'янов, С. Алфьоров, І. Арістова, О. Бандурка, І. Бачило, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, М. Швець та ін.

Однак ці вчені здійснювали переважно дослідження елементів окремих об'єктів (відносин) адміністративно-деліктних відносин, в той час як дослідження адміністративно-деліктних відносин у цілому та його об'єктів було проведено лише авторами Д. Лук'янець, В. Колпаков, В. Денисенко. Проте сьогодні, з огляду на розвиток адміністративних правовідносин в Україні, проголошений курс на євроінтеграцію та необхідність побудови нової для нашого суспільства людиноцентристської моделі правової системи, суспільство потребує нової моделі адміністративно-деліктних відносин з урахуванням нового об'єкта та суб'єктного складу.

Об'єктом будь-якого правового регулювання завжди виступають суспільні відносини, тобто відносини, що виникають у суспільстві між індивідами. В момент їх врегулювання правом вони перетворюються на правовідносини. В теорії права поняття «правовідносини» визначають як врегульовані нормами суб'єктами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правомочними і зобов'язаними – носіями суб'єктивних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – і забезпечуються державою [120, с. 345].

У випадку порушення тих чи інших норм права виникає інший вид правовідносин, а саме деліктний. Так, при порушенні норм матеріального адміністративного права виникають адміністративно-деліктні відносини. Так, О. Харитонова вбачає підставою трансформації регулятивних адміністративно-правових відносин у адміністративно-деліктні протиправну поведінку суб'єкта [121]. З даною тезою важко не погодитися, адже в даному випадку відбувається порушення одних правовідносин – позитивних, в результаті чого виникають інші правовідносини – негативні, деліктні.

Іншу позицію щодо моменту виникнення адміністративно-деліктних відносин висловлює О. Остапенко. Так, на його думку, зазначені правовідносини виникають не в момент вчинення делікту, а в односторонньому порядку, виключно за ініціативою посадової особи, уповноваженої на накладення адміністративного стягнення [122, с. 7]. Очевидно, автор обґрунтовує свою

позицію тим, що правопорушення (делікти) не можуть бути причиною виникнення адміністративно-деліктних відносин в силу їх невиявленості, латентності. Дещо схожу позицію висловлює у своїй монографії Д. Лук'янець, який також вважає, що для виникнення деліктних відносин делікт має бути виявлений [12, с. 13], вважаючи це необхідною складовою для подальшого розвитку вказаних відносин.

Звичайно, доля логіки в цьому є, адже якщо правопорушення не виявлене, тоді важко говорити про притягнення до відповідальності. Проте факт вчинення делікту відбувся, і те, чи буде він виявлений, чи ні, не може впливати на відношення до нього з боку держави і суспільства та на майбутню його кваліфікацію. Водночас і питання виявлення правопорушення наразі, у вік інформаційних технологій, відеокамер, від програм на кшталт «google maps» до звичайних відеореєстраторів, набуває більших можливостей (до точного встановлення та ідентифікації особи порушника). Хоч навіть невиявлений факт все одно буде фактом, з якого, на нашу думку, і треба починати відлік запуску адміністративно-деліктних відносин. Окрім того, слід запровадити механізм спонукання до того, щоб суспільство було зацікавленим у виявленні правопорушень та повідомленні про це відповідним органам, однак про це йтиметься згодом.

На перший погляд може здатися, що питання початку відліку адміністративно-деліктних відносин є виключно формальним, проте, на нашу думку, встановлення моменту виникнення зазначених відносин є надзвичайно важливим, що в процесі дослідження ми обґрунтуємо. Іншими словами, виявлення початкової стадії адміністративно-деліктних відносин кардинально впливає на зміст їх об'єкта (об'єктів).

Здійснюючи оглядове дослідження об'єкта адміністративно-деліктних відносин, Д. Лук'янець у складі останнього відмічає такі:

- 1) відносини адміністративного правопорушення;
- 2) відносини виявлення;
- 3) відносини адміністративного розслідування;

- 4) відносини попереднього розгляду матеріалів справи;
- 5) відносини об'єктивної адміністративної відповідальності (попередження);
- 6) відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності (адміністративний арешт) [12, с. 13-17].

Справді, адміністративно-деліктні відносини складаються з широкого ряду процесуальних відносин, які характеризуються власним об'єктом та суб'єктом складом, переходять з однієї стадії в іншу, а об'єктом кожної наступної стадії є попередня. Слід однак вказати, що зазначені стадії характеризуються певною умовністю, порівняно зі стадіями кримінально-деліктних відносин. Так, дуже часто в адміністративно-деліктних відносинах грань між відносинами вчинення проступку, його виявлення, адміністративного розслідування, попереднього розгляду матеріалів справи та накладення адміністративного стягнення відбувається майже одночасно (наприклад, порушення ПДР, коли інспектор патрульної служби виявляє правопорушення, проводить необхідні процедури з оформлення правопорушення та виносить постанову про накладення адміністративного стягнення на особу правопорушнику).

Незважаючи на це, слід розуміти важливість кожного виду вказаних відносин, адже за відсутності хоч б одного з передуючих неможливим буде перехід до інших, а отже і досягнення одного дуже важливого елементу адміністративного стягнення – «караності».

Проаналізувавши попередню класифікацію елементів адміністративно-деліктних відносин, слід звернути увагу на її незавершеність, адже в ній неврахованими залишилися такі важливі елементи, як відносини з перегляду постанови та «реалізація рішення».

Трохи далі в деталізації пішла О. Кузьменко, яка пропонує такі стадії (види) адміністративно-деліктних відносин: 1) адміністративне розслідування: а) порушення справи; б) встановлення фактичних обставин; в) процесуальне оформлення результатів розслідування; г) направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю; 2) розгляд справи: а) підготовка справи до розгляду і заслуховування; б) заслуховування справи; в) прийняття постанови; г) доведення



постанови до відома; 3) перегляд постанови: а) оскарження, опротестування постанови; б) перевірка законності постанови; в) винесення рішення; г) реалізація рішення; 4) виконання постанови: а) звернення постанови до виконання; б) безпосереднє виконання [21, с. 357-358]. Деталізуючи об'єкти адміністративно-деліктних відносин, вчена в той же час пропускає основний об'єкт – вчинення адміністративного делікту. Незважаючи на різний характер виділення об'єктів адміністративно-деліктних відносин, «спільний знаменник» в поглядах вчених все ж є, а саме фінальна стадія адміністративно-деліктних відносин – «відносини накладення адміністративного стягнення».

Загалом погоджуємося із перерахованими класифікаціями, адже накладенням адміністративного стягнення досягаються такі елементи його мети, як: припинення проступку та покарання особи-правопорушника, адже, виявивши правопорушення, посадова особа припиняє його та накладає на правопорушника адміністративне стягнення. Однак, закінчуючи адміністративно-деліктні відносини з моменту накладення стягнення, особливо за суспільно небезпечні адміністративні делікти (так звані «кримінальні проступки», про які йтиметься згодом – *примітка автора Шульги Є.В.*), держава тим самим не контролює протиправний елемент, відтак спонукаючи його до повторного вчинення зазначеного делікту. Скажімо, за керування транспортним засобом у стані алкогольного або іншого сп'яніння, відповідно до ст. 130 КУпАП, особа-правопорушник піддається покаранню у вигляді шестисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк один рік.

Однак статистичні дані щодо повторного вчинення зазначеного виду проступку вражають своєю кількістю. Так, лише за 10 місяців (2016 р.) було вчинено 4 250 дорожньо-транспортних пригод з потерпілими через стан алкогольного сп'яніння водіїв, що в загальній кількості ДТП по Україні займають близько 10% [123], а це, навіть за найтолерантнішою оцінкою, є просто неприйнятним. Все це яскраво свідчить про недосяжність адміністративними санкціями інших елементів мети, а саме «виховання особи-правопорушника» та

«профілактика вчинення делікту». Тому, на нашу думку, не є правильним завершати адміністративно-деліктні відносини накладенням адміністративного стягнення. Останні мають бути подовжені після настання несприятливих наслідків, в даному випадку має включатися механізм контролю за порушником протягом певного строку, з метою недопущення вчинення нового делікту – таке собі «погашення дії адміністративних стягнень». Дана стадія спрямована на: по-перше, перевірку виправлення особи; по-друге, профілактику вчинення нею інших правопорушень.

Для прикладу можна навести досвід Сполучених Штатів Америки, де використовується широкий ряд виховних та превентивних заходів до правопорушників за водіння у нетверезому стані. Так, в автомобіль особи, до якої були застосовані санкції за водіння у нетверезому стані, монтується спеціальний пристрій, який вимірює кількість алкоголю в крові, і у разі перевищення допустимого рівня не дозволяє автомобілю завестися [124, с. 1-38]. При цьому перевірку також треба проходити в різні проміжки часу в момент їзди, задля уникнення можливості проходження тесту пасажиром замість водія. Іншою підставою для виховання є запис особи на лікування від алкозалежності в лікарню, для суду це є достатнім доказом того, що особа хоче виправитися.

Опоненти даної теорії можуть апелювати до відсутності в законодавстві такого собі випробувального терміну після вчинення адміністративного делікту. Дійсно, в КУпАП нічого не вказано з приводу випробувального терміну, єдиною згадкою є ст. 39 «Строк, після закінчення якого особа вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню», в якій встановлено річний термін для особи, яка вчинила правопорушення, після сплину якого вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню [22]. Однак встановлення випробувального терміну після піддання адміністративним стягненням є необхідним заходом в умовах сьогодення, правового нігілізму та нехтуваннями правилами безпеки. Для цього, звичайно, слід створити єдиний реєстр адміністративних проступків, який дозволить відслідковувати, чи піддавалась особа адміністративній відповідальності протягом року. З появою

реєстру, а також з передбаченням строку, протягом якого особи зможуть довести власне перевиховання, буде здійснено всі передумови для мінімізації вчинення деліктів в майбутньому, хоч на перший погляд це і може звучати дещо утопічно. Детальний механізм реалізації зазначеного виду профілактичних заходів адміністративного попередження буде розглянуто нижче.

Сьогодні суспільство дещо зневажливо ставиться до адміністративних проступків та заходів стягнення за їх вчинення що, на нашу думку, є неприпустимим і тягне за собою вчинення більш тяжких проступків та злочинів. Існує така собі «теорія розбитих вікон» [125, с. 275-277], що вперше була успішно впроваджена мером Рудольфом Джуліані в м. Нью-Йорк, яке до цього мало репутацію найбільш криміногенного міста США. Відповідно до «теорії розбитих вікон» кожен малий проступок або його безкарність спонукає суспільство до вчинення нових, більш тяжких злочинів. Перефразовуючи основну ідею теорії, ключ до суцільної злочинності лежить у відсутності порядку та нехтуванні дрібними проступками. Так, одне розбите вікно, вчасно не відновлене, створює атмосферу безладу та криміногенності, тим самим викликає думку у соціуму, що всім байдуже, і держава не переймається відсутністю правопорядку. Зовсім скоро стають розбитими й інші вікна, що лише підсилює ефект і спонукає до нарощування злочинності та підвищення криміногенної обстановки в місті. Тому вважаємо, що не варто недооцінювати рецидив вчинення адміністративного проступку, адже це ключ до зменшення не лише адміністративної деліктності, але й кримінальних злочинів у державі.

Зазначені види правовідносин, що складають об'єкт адміністративно-деліктних відносин, залежно від способу реалізації за власним змістом І. Бородін пропонує класифікувати на: попередні – виявлення адміністративного правопорушення, проміжні – складання протоколу за фактом адміністративного правопорушення, завершальні – пов'язані із завершенням провадження у справі про адміністративний делікт [126, с. 8, 29].

Основним видом (стадією) адміністративно-деліктних відносин виступають відносини адміністративного правопорушення, власне відносини

щодо його вчинення суб'єктом. Ще можна назвати його відносинами у сфері вчинення особою адміністративного делікту, адже останнє є його безпосереднім об'єктом. Слід звернути увагу на те, що в адміністративному праві вживається декілька синонімічних дефініцій «адміністративне правопорушення», «адміністративний проступок» та «адміністративний делікт», якими, власне, і позначається факт вчинення адміністративного делікту. На нашу думку, це стає на шляху порозуміння між суб'єктами адміністративно-правових відносин та не додає ясності в вивченні законодавства. Тому на початку аналізу даної правової категорії слід здійснити історико-правовий аналіз даного інституту адміністративного права з внесенням ясності у тлумачення даних правових категорій.

Почати історико-правовий аналіз вказаних категорій слід з позиції давньогрецького філософа Аврелія Августина, який розмежування між проступками і злочинами проводив таким чином: коли непереборна пристрасть псує душу і тіло – це проступок, а коли вона шкодить іншій людині – це злочин. Покарання не є зовнішнім свавіллям, оскільки справедливе покарання, згідно з Августином, уже міститься у самій вині і невідворотно із неї витікає. Саме справедливе покарання за гріх полягає у втраті людиною того, чим вона не захотіла належним чином користуватися, а тому той, хто не захотів діяти правомірно, втрачає таку можливість, коли навіть, захотів би чинити правильно [127, с. 108, 109].

Загальновідомо, що адміністративне право як галузь права прийшло на територію сучасної України з Європи і, відповідно, розвивалося за західною моделлю. Невід'ємним елементом адміністративного права на той час був інститут адміністративної юстиції, представлений системою спеціалізованих судів, до підсудності яких відносилися справи про порушення публічною адміністрацією прав та інтересів приватних осіб, що і дістав назву «адміністративне правопорушення». В той же час адміністративне право почало регулювати і «відпочковані» від кримінального права малозначні злочини, такі собі «кримінальні проступки», які згодом почали іменувати адміністративними

проступками та відносили до компетенції розгляду мировими судьями [128, с. 207]. Тобто класичним розумінням адміністративного правопорушення було порушення публічною адміністрацією (юридичною особою публічного права) прав та інтересів приватних осіб, що були підсудні системі спеціалізованих судів, які відновлювали права громадян. Адміністративним проступком вважалися малозначні злочинні діяння (кримінальні проступки), вчинені приватними особами, розгляд справ про які були в компетенції мирових суддів. З цього випливає, що адміністративне право було покликане відстоювати права як людини, так і держави.

Однак в період після революції 1917 року радянське адміністративне право почало зміну (викривлення) в бік звуження прав людини та посилення ролі обслуговування органів держаної влади, правова реалізація якого зводилася переважно до управлінської функції. Інститут адміністративної юстиції був фактично скасованим, з огляду на комуністичну ідеологію, яка вбачала в ньому інститут захисту «куркульства» (*термін наш – Є.В. Шульга*). В той час і відбувається підміна понять адміністративного (управлінського) правопорушення та адміністративного проступку (делікту), яка, на думку В. Колпакова, продовжує своє існування сьогодні. Так, вчений зазначає, що термін «адміністративне правопорушення» не лише втратив ознаки одного з інститутів адміністративної юстиції і почав сприйматися і наразі сприймається як синонім поняття «адміністративний проступок (делікт)», але, по суті, здійснив смислову заміну один одного у синонімічному тезаурусі. А дефініція «адміністративне правопорушення» взяло на себе роль основного терміна при визначенні діянь, які порушують існуючі заборони, а поняття «адміністративний делікт» виконує додаткову, уточнюючу роль [10, с. 123]. З огляду на це, на нашу думку, необхідним є розмежування термінів «адміністративний делікт» та «адміністративне правопорушення» у новому адміністративному законодавстві, що відновить історичну справедливість та буде відображати коректне етимологічно-сислове значення даних дефініцій.

У теорії адміністративного права адміністративне правопорушення

(проступок) визначають як протиправне, винне (умисне або необережне) діяння (дія або бездіяльність), що посягає на державний або громадський порядок, відносини власності, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність [129, с. 48]. З даної дефініції найбільш очевидним є зрівняння аналізованих категорій «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» та їх неподільність. Підтримують дане поняття і колектив авторів академічного курсу з адміністративного права України, підтверджуючи ототожнення зазначених вище категорій [130, с. 436-437]. Це характеризує сучасний стан застарілих поглядів великої кількості вітчизняних вчених-адміністративістів на основні категорії адміністративно-деліктних відносин, що, у свою чергу, свідчить про необхідність їх дослідження під якісно новим кутом.

Деякі вчені, підтримуючи тезу щодо розмежування понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний делікт», вбачають, що адміністративний проступок є вужчим за змістом та похідним від адміністративного правопорушення [131, с. 201], що, на нашу думку, є невірним та некоректним, адже дані правові категорії є абсолютно різними за значенням, суб'єктним складом та змістом.

Вважаємо правильним твердження Є. Крапивіна, що «штучне поєднання правопорушень у сфері публічного адміністрування та правопорушень загальнокримінального характеру (дрібна крадіжка, дрібне хуліганство тощо) або цивільно-правового (самовільне зайняття земельної ділянки, безквитковий проїзд, порушення правил надання телекомунікаційних послуг тощо) у кодифікованому акті не відповідає європейським концепціям у сфері адміністративно-деліктного законодавства» [132].

Дійсно, в практиці Європейського Суду з прав людини справи, в яких розглядаються ті чи інші аспекти адміністративно-деліктних в розумінні українського права правовідносин, можуть називатися судом «кримінальними». Так, наприклад, у справі «Лучанінова проти України» Європейський Суд виявив порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і

присудив заявниці 3000 євро компенсації. Заявницю було притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння адміністративного делікту – дрібного викрадення чужого майна відповідно до ст. 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення. При цьому уряд заперечував, що процедури щодо заявниці були адміністративними і що національне законодавство України чітко розмежовує кримінальні та адміністративні правопорушення. Уряд стверджував, що стаття 6 Конвенції не має застосовуватися у цій справі, оскільки процедура щодо заявниці була адміністративною і не відноситься до «кримінального обвинувачення» [133]. У свою чергу, Європейський Суд зауважив, що заявницю було засуджено за дрібну крадіжку. Стаття 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає покарання за таке діяння у вигляді штрафу або виправних робіт. Беручи до уваги загальний характер юридичного положення, яке було порушено заявником, а також стримуючу та каральну мету штрафних санкцій, передбачених цим положенням, Європейський Суд вирішив, що провадження, яке розглядається, було кримінальним для цілей Конвенції [133].

В іншій справі, «Карелін проти Росії», також йшлося про процесуальні аспекти адміністративно-деліктних відносин. Однак Європейський Суд теж знайшов порушення ст. 6 Конвенції, оскільки дрібне хуліганство, за яке заявника було притягнуто до адміністративної відповідальності, також є кримінальним для цілей Конвенції. З огляду на те, що Судом було знайдено порушення ст. 6 Конвенції, ним також було визначено загальні заходи, необхідні для запобігання подібним порушенням у майбутньому. Суд визнав порушенням ст. 6 відсутність сторони обвинувачення при розгляді справи про адміністративне правопорушення у суді загальної юрисдикції. Тому Суд присудив, що держава-відповідач повинна, перш за все, через відповідні юридичні та/або інші заходи забезпечити в своїй внутрішній правовій системі механізм, який забезпечує достатні гарантії забезпечення неупередженості судів, що займаються такими справами, шляхом введення забезпечення органом прокуратури (представником прокуратури чи інший представник органів публічної влади) усних слухань

[134].

Якщо здійснити логіко-семантичний аналіз понять «правопорушення» та «делікт», стає зрозумілим, що правопорушення є не чим іншим, як порушенням прав людини і громадянина органом державної влади та їх посадовими особами, на відміну від проступку, який не завжди порушує зазначені права, а є скоріше порушенням встановленого державою порядку. Отже, в першому випадку суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення є посадова особа органу державної влади, а у випадку вчинення адміністративного проступку суб'єктом вчинення виступає фізична або юридична особа приватного права.

Викликає сумнів також визначення поняття «адміністративний делікт», надане С. Петковим, під яким вчений розуміє протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (державним службовцем), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству [26, с. 46]. Виходячи з ознак даного визначення, очевидно, що вчений характеризує «адміністративне правопорушення», адже у ролі суб'єкта визначає особу, наділену владними повноваженнями, тобто юридичну особу публічного права в особі службовця, тоді як у теорії адміністративного права поняття «адміністративний делікт» ототожнюють з поняттям «адміністративний проступок» [10, с. 97]. Це означає, що суб'єктом вчинення адміністративного делікту є фізична особа або юридична особа приватного права.

З огляду на це, на нашу думку, дані поняття слід розмежовувати таким чином: «адміністративне правопорушення» є суспільно шкідливим або суспільно небезпечним, винним, протиправним діянням, що вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, за вчинення якого передбачене адміністративне стягнення. Адміністративним проступком є суспільношкідливе або суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння спрямоване на порушення регульованих нормами адміністративного законодавства порядку, порядку публічного адміністрування фізичною або юридичною особою приватного права, за вчинення якого особа зазначає несприятливих наслідків, що проявляються у



накладенні адміністративних стягнень.

Об'єднуючим поняттям є «адміністративний делікт», який, на нашу думку, є системоутворюючою дефініцією, що поєднує у собі обидва протиправні винні діяння (адміністративне правопорушення та адміністративний делікт).

Слушною є думка А. Берлача, який пропонує адміністративні проступки поділяти на:

1) адміністративні проступки, які посягають на встановлений порядок публічного адміністрування (їхнім суб'єктом завжди є приватна особа);

2) кримінальні делікти;

3) цивільні делікти;

4) адміністративні делікти, пов'язані з неправомірним рішенням або діями посадових осіб публічної адміністрації [128, с. 205].

Автор не надав визначення поняттю «адміністративний проступок, який посягає на встановлений порядок публічного адміністрування». На нашу думку, його можна визначити виходячи з традиційного розуміння поняття порядку публічного адміністрування. В теорії права зазначене поняття традиційно визначало окрему групу суспільних відносин, що покликана забезпечувати нормальну діяльність органів управління (публічного адміністрування) [135, с. 6]. Тобто адміністративним проступком, що посягає на встановлений порядок публічного адміністрування, є винне, протиправне, суспільно шкідливе діяння щодо порушення порядку нормальної діяльності органів, що здійснюють публічне адміністрування (управління), за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність.

Здійснюючи дослідження адміністративного-правового захисту встановленого порядку в Україні, О. Остапенко та Л. Остапенко пропонують адміністративні проступки у сфері встановленого порядку публічного адміністрування поділити на адміністративні проступки, які: 1) посягають на нормальну діяльність органів влади, громадських організацій у сфері охорони громадського порядку, діяльності судів, прокуратури та дотримання законодавства; 2) посягають на нормальну діяльність органів влади у сфері

економіки, екології, санітарії, стандартів, виробництва і торгівлі; 3) посягають на нормальну діяльність органів влади, пов'язану із забезпеченням та реалізацією прав і свобод громадян [136, с. 7-8].

Поняття адміністративні делікти, пов'язані з неправомірним рішенням або діями посадових осіб публічної адміністрації, можна визначити через дефініцію «незаконні рішення або дії органів державної влади (публічної адміністрації)», які в теорії права визначаються як діяння, що суперечать приписам законів та інших нормативно-правових актів або здійснені поза межами компетенції вищезазначених органів [137].

До зазначених проступків відносяться: порушення порядку взяття на облік і строків заселення житлових будинків і приміщень (ст. 149 КУпАП), дискримінація підприємців органами влади й управління (ст. 166-3 КУпАП), порушення порядку видачі дозвільного документа (ст. 166-10 КУпАП), замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад установлену кількість (ст. 212-16 КУпАП) тощо [128, с. 203-204].

З огляду на статистичні дані переважну кількість складають притягнуті до адміністративної відповідальності за даним видом деліктів: службовці органів місцевого самоврядування (зокрема, але не тільки, сільські голови та бухгалтери сільських рад); працівники органів ветеринарної медицини, лісництва, охорони здоров'я, освіти. Окрім того, викликає тривогу той факт, що до 90% випадків суди при розгляді справ про притягнення до адміністративної відповідальності за розглянутими статтями звільняють від адміністративної відповідальності та закривають провадження у справі з причин: відсутності складу правопорушення; малозначності правопорушення (обмеження усним зауваженням); прострочення строків притягнення до адміністративної відповідальності; складення протоколу про вчинення адміністративного правопорушення з порушеннями вимог законодавства (і хоч за цією обставиною суд зобов'язаний повернути протокол на доопрацювання органу, що його складав) – в одних випадках суд закривав провадження, а в інших це означало фактичне закриття провадження, адже строки притягнення до адміністративної відповідальності вкрай короткі. І є

тільки декілька фактів, коли суд розглядав справу за повторно складеним (виправленим) протоколом [138]. Зазначені факти та обставини вказують на недовіру механізмів притягнення до відповідальності за проступки даного виду та необхідність у приділенні уваги вказаній проблематиці в майбутньому.

Кримінальні проступки А. Берлач визначає як подібні до злочинів діяння, що є небезпекою для суспільних відносин у найрізноманітніших сферах життя (права і свободи людини і громадянина, власність, громадський порядок, громадську безпеку, довкілля тощо), за вчинення яких передбачено застосування адміністративних стягнень, що є за характером аналогічними до кримінальних покарань: арешт, виправні роботи, громадські роботи, конфіскація майна, розгляд яких відноситься до компетенції судів загальної юрисдикції. До зазначеного виду проступків вчений відносить незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, дрібне викрадення чужого майна тощо [128, с. 202].

Цивільні адміністративні проступки мають багато ознак, властивих цивільним деліктам: посягають на майнові і особисті немайнові відносини; можуть завдавати шкоди інтересам приватних осіб; майже завжди їх учинення карають майновим стягненням (штрафом) тощо [128, с. 202].

Надаючи класифікацію усім переліченим проступкам, на нашу думку, для уніфікації та зручності в подальшому дослідженні ми будемо вживати термін «делікт», що буде поєднувати в собі всі розглянуті делікти, адже вони мають дуже наближені одна до одної характеристики. Однак перед цим нам слід налагодити понятійно-категоріальний апарат дефініції «адміністративний делікт» як загального явища через виокремлення притаманних йому ознак.

У теорії адміністративного права серед ознак адміністративного делікту традиційно виділяють: протиправність, об'єктивізацію у людській поведінці (дія або бездіяльність); винність; суспільну небезпечність; адміністративну караність [128, с. 209]. На нашу думку, для повноти здійснюваного дослідження слід зосередити увагу на особливості зазначених ознак та розглянути їх більш

детально.

Протиправність означає, що дія або бездіяльність є прямо забороненими нормами адміністративного права [139, с. 182]. Тому, вчинюючи адміністративний делікт, правопорушник порушує конкретну адміністративно-правову норму, а отже його дії набувають характеру протиправності.

Заглиблюючись у дослідження ознаки протиправності, О. Харитонova вказує на те, що протиправна поведінка в межах адміністративних правовідносин трансформує їх у деліктні адміністративно-правові відносини, що відбувається задля припинення вказаного делікту та відновлення порушених регулятивних відносин [121, с. 347-348]. Дійсно, адміністративні відносини переходять у стан деліктних лише з моменту вчинення посягання на їх об'єкт, коли особа вчиняє проступок, тим самим порушуючи адміністративно-правову норму. Отже, ознака протиправності характеризує закріплення певного типу адміністративно-правових відносин в нормативно-правових актах, порушення яких одночасно переводить їх в іншу площину – адміністративно-деліктну. В той же час слід вказати на неприпустимість застосування адміністративно-правових норм за аналогією, така ознака підсилює принцип законності, а отже і виключає факт притягнення до адміністративної відповідальності за проступки, не передбачені адміністративним законодавством.

Категорія винності в загальній теорії адміністративного права розуміється як фізичне усвідомлення особи щодо наслідків вчиненого нею проступку, яка виражається в двох проявах – умислу та необережності. Загальновідомо, що умисел є навмисним вчиненням особою проступку з повним усвідомленням наслідків та бажанням їх настання. На відміну від умислу необережність як інший вияв вини правопорушника характеризується скоріше зневажливим ставленням до наслідків, тобто байдужістю до того, які наслідки матимуть місце після вчинення делікту.

У випадку вчинення проступку категорія винності набуває неабиякої актуальності з огляду на складність її ідентифікації та доказування, а в деяких випадках – взагалі практичної неможливості ідентифікувати її. Так, Л. Лук'янець

наводить приклад про водія автомобіля, що відволікається розмовою з пасажиром, не помічає встановленого на узбіччі дороги знаку, що вимагає зупинитись перед проїздом перехрестя, та проїжджає його без зупинки. В діях водія очевидно проглядаються всі ознаки складу адміністративного проступку, передбаченого частиною 2 статті 122 КУпАП. Вчений доходить висновку, що в момент вчинення порушення Правил дорожнього руху водій не усвідомлював протиправного характеру свого діяння, оскільки був зайнятий розмовою з пасажиром, тобто про умисел йтися не може. З іншого боку, визначення необережної форми вини вимагає оцінки відношення порушника до наслідків вчиненого ним діяння, проте автор зазначає, що частиною 2 ст. 122 наслідків як ознаки об'єктивної сторони не передбачено, а отже, на його думку, необережна форма вини не може бути кваліфікована. З вищезазначеного вчений наголошує про відсутність формальної вини водія як у формі умислу, так і у формі необережності [140, с. 2], з чим ми не можемо погодитися. Адже, по-перше, автомобіль є джерелом підвищеної небезпеки, тобто водій, сідаючи за кермо, має усвідомлювати всю небезпечність будь-якого відволікання уваги від дорожньої обстановки, а тим більше від заборонних та наказових дорожніх знаків; по-друге, відволікаючись, водій якраз і демонструє нехтування правилами ПДР, а отже і наслідками, що можуть настати, тобто його вина проявляється чітко у необережності, тобто недбалості. Тому продемонстрована фабула, на нашу думку, не найкращим чином демонструє відсутність вини особи за вчинений проступок, адже її вина чітко класифікується в формі необережності.

Адміністративна караність як ознака адміністративного делікту свідчить про те, що суспільно шкідливе або небезпечне діяння не може залишатися безкарним, тобто особа, що його вчинила, має понести адміністративне стягнення. Хоча інколи у правничих колах висловлюються тези щодо відсутності обов'язковості ознаки «караність» з аргументацією цього фактом, що в адміністративному законодавстві відсутня вказана ознака. Проте, на нашу думку, це більше є наслідком радянської системи адміністративного права, коли категорія караності не була обов'язковою, як і категорія вини. Категорія

караності в даному випадку заміняються категорією «стягнення». На думку Б. Лазарева, цією підміною понять визначається якісна відмінність адміністративних санкцій від санкцій кримінальних за злочини. З огляду на це вважаємо, що зазначена підміна категорії «покарання» на «санкція» жодним чином не свідчить про необов'язковість та непритаманність караності як ознаки адміністративного проступку.

Останньою ознакою адміністративного делікту є суспільна шкідливість (небезпечність), що в теорії адміністративного права традиційно визначається як потенційна шкода або небезпека для суспільних відносин, охоронюваних адміністративно-правовими нормами. Одразу слід зазначити, що в науковому середовищі немає єдності позицій щодо того, яка саме категорія притаманна адміністративному проступку – «суспільна шкідливість» чи «суспільна небезпечність».

У встановленні вірного терміна вчені поділилися на два табори. Прихильники теорії «суспільної шкідливості» – Л. Коваль, А. Ключниченко, Ю. Битяк та ін., та прихильники теорії «суспільної небезпечності», серед яких слід виділити М. Іншина, С. Ківалова, Л. Попова тощо.

Так, до останнього часу в правовому середовищі переважала думка, що ознака суспільної небезпечності притаманна виключно злочинам, в той час як адміністративні проступки характеризуються суспільною шкідливістю [141, с. 18]. Однак демократичні перетворення в суспільстві спонукали вчених-адміністративістів по-іншому поглянути на вказану проблематику.

Так, С. Ківалов свого часу зазначав, що будь-яке протиправне діяння та адміністративний делікт характеризується ознакою суспільної небезпечності, а від кримінальних злочинів вони відрізняються її ступенем [142, с. 17].

Дещо схожу, але не зовсім зрозумілу для нас позицію, висловлюють Л. Попов та В. Круглов, які вважають, що категорія «суспільна небезпечність» означає, що будь-який адміністративних проступок, який посягає на ті чи інші суспільні відносини, заподіює їм шкоди, порушує їх впорядкованість, погодженість, гармонійність тощо. Тобто він є суспільно небезпечним, а

виходячи зі ступеню суспільної небезпеки, вирішується питання про відмежування адміністративних проступків від злочинів [143, с. 30-31]. Хоч ми і визнаємо ознаку суспільної небезпечності як складової адміністративного делікту, однак наданий аргумент все ж викликає більше запитань, ніж відповідей, адже очевидним є факт того, що далеко не всі адміністративні делікти об'єктивно є небезпечними для суспільства, наприклад, якщо говорити, наприклад, про «порушення правил, спрямованих на забезпечення в цілості вантажів на повітряному транспорті», що передбачені ст. 137 КУпАП. Очевидно, що «пошкодження пломб і запірних пристроїв контейнерів» не становить ніякої загрози суспільству, а за своїм характером і змістом є ні чим іншим, як шкодою, завданою суспільству. Також не всі адміністративні делікти є суспільно шкідливими, адже деякі з них відверто становлять небезпеку для суспільних відносин, і порушення їх є реально суспільно небезпечним. Так, ст. 42<sup>-2</sup> КУпАП «Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції» несе реальну загрозу отруєння або інших небезпечних наслідків для суспільства. Очевидно, що в даному випадку ні про яку суспільну шкідливість не може навіть йтися.

Цікаву позицію демонструє Д. Лук'янець, який надає визначення суспільної шкідливості для віднесення того чи іншого діяння до адміністративного проступку чи до злочину як такого поняття, має більше морально-ідеологічну природу, ніж правову, обґрунтовуючи дану тезу тим, що саме оцінка суспільства наразі кваліфікує те чи інше діяння, чи є воно суспільно небезпечним чи суспільно шкідливим [12, с. 188]. Дана теза має право на існування тільки з філософської точки зору, адже все ж законодавець визначає відносити те чи інше діяння до категорії суспільної небезпечності чи шкідливості. Що і підкреслює аргумент автора щодо такої статті кримінального кодексу Радянського Союзу, як «спекуляція», що з часом перетворилася на адміністративну статтю, а наразі є взагалі виключеною. В даному випадку законодавчий орган просто реагував на зміни в суспільно-економічному житті, декриміналізуючи зазначений злочин, пом'якшуючи його, а згодом і зовсім

усуваючи його з переліку адміністративних проступків.

На нашу думку, найбільш реальною буде позиція, що обидві категорії – і «суспільна шкідливість», і «суспільна небезпечність» – однаково є ознаками адміністративного делікту, але різних видів, тобто притаманні загальному поняттю «адміністративний делікт». Певна частина адміністративних деліктів чітко є суспільно небезпечними (управління транспортним засобом у стані сп'яніння), а значна частина проступків є суспільно шкідливими (дрібне хуліганство). Тому слід вважати, що обидві категорії характеризують різні види адміністративних деліктів. Якщо брати «кримінальні делікти», останнім буде притаманна ознака «суспільна небезпечність». У разі вчинення адміністративного правопорушення (юридичною особою публічного права) або ж цивільного адміністративного проступку буде йтися про суспільну шкідливість.

Безпосередньо відносини з вчинення адміністративного делікту беруть власний вираз через об'єктивну сторону адміністративного делікту, тобто ознаки, що визначають акт зовнішньої поведінки винної особи. До останніх відносяться діяння, що проявляється у вигляді дії або бездіяльності, їх шкідливі наслідки, причинно-наслідковий зв'язок між дією і наслідками, місце, час, обстановка, знаряддя і засоби вчинення проступку. Вчинення делікту є основоположною ознакою делікту, всі інші здебільшого носять факультативний характер. Адже більшість деліктів, якщо не брати до уваги проступків з формальним складом, характеризуються недотриманням правил, що несуть за собою настання шкідливих або небезпечних наслідків [144, с. 183]. Тобто відносини з вчинення адміністративного делікту починаються з моменту вчинення протиправної дії і закінчуються, коли зазначений делікт виявляється. З того моменту відносини адміністративного делікту переходять в іншу стадію, а саме відносини виявлення делікту.

Проведені нами дослідження показали, що суспільні відносини в Україні з розпадом Радянського Союзу зазнали змін і продовжують змінюватися, що спонукає до змін їх адміністративно-правове регулювання. Державоцентристська



модель державного управління поступово змінюється на людиноцентристську, що визначає людину, а не державу найвищою соціальною цінністю, а захист її прав, свобод та інтересів стає головним завданням органів державної влади. Адміністративно-деліктне законодавство було дуже деформоване у радянський період, а отже, перед вченими сьогодні стоїть завдання його відновлення.

Визначено, що адміністративно-деліктні відносини складаються з таких стадій (відносин):

- 1) вчинення адміністративного делікту;
- 2) виявлення адміністративного делікту;
- 3) адміністративне розслідування делікту;
- 4) попередній розгляд матеріалів справи;
- 5) перегляд справи;
- 6) об'єктивна адміністративна відповідальність (попередження);
- 7) суб'єктивна адміністративна відповідальність (адміністративний арешт).

Новим видом відносин (стадією) має стати випробувальний термін за вчинення кримінальних адміністративних проступків.

У процесі аналізу було здійснено розмежування понять «адміністративне правопорушення», «адміністративний делікт» та «адміністративний проступок».

Під поняттям «адміністративне правопорушення» слід визначати суспільно шкідливе або суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння, що вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, за вчинення якого передбачене адміністративне стягнення.

Адміністративний проступок – суспільно шкідливе або суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння, спрямоване на порушення регульованих нормами адміністративного законодавства, порядку публічного адміністрування фізичною або юридичною особою приватного права, за вчинення якого особа зазнає несприятливих наслідків, що проявляються у накладенні адміністративних стягнень.

Адміністративний делікт, на нашу думку, є системоутворюючою дефініцією, що поєднує у собі обидва протиправні винні діяння (адміністративне

правопорушення та адміністративний делікт).

Залежно від суб'єкта вчинення, ступеня вини та ознаки суспільної шкідливості (небезпечності) адміністративні делікти слід класифікувати таким чином:

1) адміністративні (суспільно шкідливі) проступки, які посягають на встановлений порядок публічного адміністрування (їхнім суб'єктом завжди є приватна особа);

2) кримінальні (суспільно небезпечні) адміністративні проступки, суб'єктом яких є приватні особи;

3) цивільні (суспільно шкідливі) адміністративні проступки, суб'єктом є приватні особи;

4) адміністративні (суспільно небезпечні або суспільно шкідливі) правопорушення, пов'язані з неправомірним рішенням або діями посадових осіб публічної адміністрації.

Категорія «суспільна шкідливість», як і «суспільна небезпечність», однаково є ознаками адміністративного делікту, але різних видів, тобто є притаманними загальному поняттю «адміністративний делікт». Певна частина адміністративних деліктів чітко є суспільно небезпечними (управління транспортним засобом у стані сп'яніння), інша, значно більша, частина проступків є суспільно шкідливими (дрібне хуліганство). Тому слід вважати, що обидві категорії характеризують різні види адміністративних деліктів. Якщо брати «кримінальні адміністративні делікти», їм буде притаманна ознака «суспільна небезпечність», у разі ж вчинення адміністративного правопорушення (юридичною особою публічного права) або ж цивільного адміністративного проступку йтиметься про суспільну шкідливість.

## 2.2. Соціально-правова характеристика адміністративного делікту

Адміністративний делікт, попри перетворення його на буденність в період сьогодення, все ж залишається ганебним явищем сучасного суспільства. Незважаючи на те, що сьогодні всі надбання світової цивілізації, знання, наука, мистецтво є у відкритому доступі для широкого загалу, слід однак констатувати, що низькі інстинкти людини все ще продовжують брати гору над розумом. Чимало людей вибирає асоціальний шлях, здійснюючи делікти, чим власним ситуативним інтересам протиставляють існуючий порядок організації суспільства та здійснюють зазіхання на права інших людей.

Слід зазначити, що вчинення адміністративного делікту не є суто правовою проблемою. Адже право дуже часто бореться вже з наслідками, запроваджуючи ті чи інші правила поведінки, вже не кажучи про державний примус, що є останнім етапом делікту, коли виправити вже нічого не можна. В даному випадку на перший щабель виходять соціальні характеристики особи, її місця та ролі в соціумі, умови, що породжують у неї бажання вчинити адміністративний делікт, а у соціуму – не засуджувати індивіда за це. В даному випадку дослідження соціально-правових основ може вивести нас на якісно новий рівень розуміння адміністративного делікту, саме соціально-правових передумов його вчинення та в подальшому дозволить напрацювати якісно нові механізми його запобігання.

Зважаючи на це, надзвичайно важливим є здійснення дослідження соціально-правової характеристики адміністративного делікту, що дозволить нам більш повно зрозуміти причини та наслідки його вчинення в суспільстві, а у подальшому напрацювати не лише правові, але і соціальні механізми боротьби з цим ганебним явищем. Адже від соціальних передумов вчинення адміністративного делікту залежить його правовий зміст.

Дослідженню адміністративного делікту як правової категорії приділяли значну увагу вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: С. Алфьоров, Н. Армаш,

О. Бандурка, С. Ващенко, М. Долгополова, Л. Коваль, В. Колпаков, О. Кузьменко, А. Купін, В. Курило, Д. Лук'янець, Д. Павлов, С. Петков, Є. Соболев, Ю. Старілов, М. Тищенко. Однак дослідження соціально-правових аспектів адміністративного делікту проведено не було.

Людство впродовж усього періоду власного розвитку намагалося упорядкувати своє життя та життя індивіду у соціумі, тобто створити ідеальні правила, які зможуть забезпечити порядок та права кожного, в той же час мусимо визнати, що в кожному суспільстві виникає спокуса до вчинення деліктів, і, на жаль, тенденція тяжіє лише до зростання, особливо коли мова йдеться про менш розвинені суспільства в економічному та соціальному плані. Деліквентність сьогодні є надзвичайно загрозливою, особливо щодо деліктів, за якими не настало покарання, тобто або залишаються невиявленими з боку правоохоронних органів, або внаслідок корупційних явищ деліквенти залишаються непокараними. В цьому разі відбувається популяризація адміністративного делікту, про що яскраво свідчить згадувана нами «теорія розбитих вікон». Кожен нерозслідуваний делікт залишає почуття безкарності: по-перше, у деліквента, що спонукає його до вчинення нових проступків; по-друге, викликає бажання до вчинення таких самих деліктів у оточуючих, хто бачить, що так можна робити безкарно.

У такому випадку з часом відбувається виховання суспільства у дусі неповаги до закону та до органів державної влади, що покликані забезпечувати дотримання законності та правопорядку. На жаль, яскравим прикладом цього є пострадянське суспільство. Після розпаду Радянського Союзу склалася ситуація беззаконня, коли правоохоронні державні інституції повністю дискредитували себе, втративши повагу в суспільстві, внаслідок цього та деяких інших факторів (зубожіння населення) рівень деліктності у суспільстві швидко зріс і набув дійсно загрозливих масштабів. З наслідками цього доводиться боротися сучасникам.

Вчинення деліктів не є новим явищем для сучасного суспільства. Їх виникнення власне пов'язано з появою людини розумної та було проявом її

найгірших та найнижчих якостей. Навіть Біблія містить чимало згадок про вчинення проступків, оперуючи проте такими категоріями, як «гріх» та «кара Господня». Відповідно до Старого Заповіту гріх є порушенням заповіту, і першими, хто здійснив це порушення, були Адам і Єва, гріхопадіння яких описано в 3-й главі книги Буття, стягненням за що було видворення їх з Едемського саду. Можна сказати, що вказаний гріх як ніщо інше демонструє класичний приклад вчинення адміністративного проступку, адже відбулося порушення нормативного припису, який не характеризувався ознакою суспільної небезпечності, за що настало стягнення адміністративного типу. Існували також і попередження вчинення деліктів. Так, відповідно до Книги Буття 13:5-13 Старого Заповіту, при спробі покинути місто Содом Лоту та його сім'ї ангелами було рекомендовано бігти не обертаючись, однак дружина Лота не послухалася, внаслідок чого одразу наступила санкція у вигляді перетворення її на стовп солі. Загалом всі делікти Старого Заповіту можна якісно класифікувати на адміністративні та кримінальні, але, оскільки це буде виходити за межі предмета нашого дослідження, в цьому немає необхідності.

Відомий давньоримський крилатий вислів «*luris praescepta haec sunt: honeste vivere, alterum non laedere et suum cuique*» означає дослівно «правовими настановами є: чесне життя, не вчинення нікому шкоди та віддання належного кожному», про що згадував у своїх працях П. Юркевич [145, с. 458]. Справді, ще за часів Стародавнього Риму було сформовано трикутник запоруки належного існування людини у соціумі, а саме: бути чесним, тобто вести чесний та порядний спосіб життя, не вчиняти шкоди іншим, а отже не вчиняти деліктів, та поважати інших, тим самим віддаючи їм належне, як таким самим членам суспільства.

Шкідливість та небезпечність адміністративних деліктів в загальному розумінні важко недооцінити, так само як і уявити собі добропорядне громадянське суспільство, де люди жило б в умовах гармонії, поваги до закону і один одного та порозуміння, а вчинення делікту було б просто неможливим та непотрібним, такий собі Рай на землі. Дещо схожі ідеї були висунуті Томасом

Мором в однойменному творі «Утопія» 1516 року, де йшлося про острів, на якому люди живуть в щасті та достатку, де немає приватної власності і де втрачається будь-який сенс до вчинення делікту. Як би там не було, сьогодні впевнено можна констатувати, що суспільство дуже далеке від ідей побудови суспільства, вільного від деліктів, однак, на нашу думку, це те, чого ми маємо прагнути навіть зважаючи на певний відбиток «утопічності» даної ідеї.

Дефініція терміна «делікт» (від лат. *delictum* – правопорушення, провина, проступок) у класичному римському розумінні визначає його як правопорушення, тобто дію всупереч закону, що завдає шкоди окремій особі, її сім'ї або майну і тягне за собою відповідальність особи, яка вчинила її. Саме відповідальність, що випливає з делікту, поклала початок розвитку зобов'язання (*obligatio*). Дослівно *delictum* походить від лат. *de* та *licere* (дозволити), що значить «недозволена, протиправна дія» [146, с. 104]. Тобто за часів Римської імперії було складно вести мову про суспільну небезпечність або шкідливість, адже делікт визначався як протиправна дія, що спрямована проти конкретної особи, її сім'ї та майна.

З часом дана позиція була піддана зміні для адміністративного делікту. Так, зараз це визначається як діяння, спрямоване на спричинення шкоди не конкретному індивіду, його сім'ї або майну, а суспільству в цілому, а отже воно характеризується ознакою суспільної небезпечності та шкідливості, залежно від конкретного адміністративного делікту.

Ступінь суспільної небезпечності та шкідливості є мірою, що допомагає віднести те чи інше протиправне діяння до адміністративного або кримінального делікту. Щодо таких ознак адміністративного делікту, як суспільна небезпечність та суспільна шкідливість, вчені-адміністративісти поділилися на два табори. Перші є прихильниками віднесення адміністративних деліктів до суспільно шкідливих діянь, які шкодять суспільному ладу, проте не містять жодної небезпеки суспільству, до них слід віднести С. Алексєєва, С. Архіпова, В. Корельського, В. Хропанюка, В. Нерсєянца. Вчені вважають правопорушення винною поведінкою праводієздатної особи, яка суперечить

правовим приписам, спричиняє шкоду іншим особам, що тягне настання юридичної відповідальності [147-149].

Іншої думки дотримуються такі вчені, як С. Бородін, С. Громико, С. Ківалов, О. Погрібний, Л. Попов, які вважають, що адміністративні делікти, навпаки, характеризуються ознакою суспільної небезпеки, однак з меншим ступенем. Так, О. Погрібний зазначає, що «адміністративні проступки відрізняються від злочинів меншим ступенем суспільної небезпеки, відсутністю великої шкоди для суспільства, яку завдають йому злочини» [150, с. 21].

На нашу думку, не можна погодитися з жодним з вищезазначених тверджень поодинці. Адже адміністративний делікт не є таким однозначним, як кримінальний злочин. Так, А. Берлач вважає, що адміністративні делікти складаються з власне адміністративних проступків, що посягають на встановлений порядок публічного адміністрування або є неправомірним рішенням або діями посадових осіб публічної адміністрації; кримінальні делікти, цивільні делікти; адміністративні делікти кримінального та цивільного характеру [128, с. 205]. Зважаючи на вказану класифікацію, яка, на нашу думку, є вірною, слід сказати, що кожному з цих видів деліктів притаманний власний ступінь суспільної небезпечності або шкідливості. Так, дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, не несе собою жодної небезпеки для суспільства. В той же час такий адміністративний проступок, як керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 173 КУпАП), є дійсно суспільно небезпечним, адже автомобіль є джерелом підвищеної небезпеки, від якого може залежати доля багатьох людей, а водій, будучи у стані сп'яніння, не може належним чином безпечно ним керувати. Отже, сідаючи за кермо у стані сп'яніння, водій створює реальну загрозу життю і здоров'ю не лише пасажиром, але й іншим учасникам дорожнього руху. Справді, вказані види адміністративних деліктів важко

порівняти між собою, адже один з них є шкідливим для суспільства, інший несе пряму небезпеку життю та здоров'ю широкого кола людей. Тому в законодавстві або слід здійснити їх класифікацію або ж переглянути структуру КУпАП та інших нормативних актів та законодавчо віднести окремі види адміністративних деліктів до кримінальних.

Чітке законодавче визначення та закріплення за конкретними видами адміністративних деліктів ознак суспільної шкідливості та небезпечності дозволило б здійснити чітке їх розмежування між собою, а також окреслити їх відмінність від кримінальних злочинів, що в свою чергу підвищить ефективність правозастосовчої практики, уникнути подальших диспутів з приводу віднесення до ознак адміністративного делікту якоїсь одної з ознак (суспільної небезпечності або суспільної шкідливості), зменшить соціальний психологічний тиск на ті адміністративні делікти, які є суспільно шкідливими, проте збільшить його у відношенні до суспільно небезпечних адміністративних деліктів як передумов вчинення кримінальних злочинів тощо.

Основні смислові відмінності суспільної шкідливості від суспільної небезпечності адміністративних деліктів криються в етимологічному значенні обох соціальних категорій. Так, поняття суспільної небезпечності говорить нам про те, що вчинення делікту є посяганням на правопорядок, що забезпечує кожному право на життя, здоров'я та власну недоторканість. Тобто вчинення адміністративного делікту є не чим іншим, як вчиненням діяння, що спрямоване на порушення права людини на життя, свободу, здоров'я та недоторканість. Вчиняючи його, деліквент по суті перебуває на один крок від злочину, вчиняючи усі передумови, які можуть спричинити його настання. Так, наприклад, водій, сідаючи за кермо у стані сп'яніння, об'єктивно піддає інших учасників дорожнього руху небезпеці. Його стан в даному випадку підвищує ймовірність настання дорожньо-транспортної пригоди. Говорячи про це, виникає деяка схожість суспільно небезпечного делікту з кримінально-правовою категорією замаху на злочин. Однак від останнього тут відрізняє відсутність його прямого умислу у деліквента на настання суспільно небезпечних наслідків.



Суспільна шкідливість адміністративного делікту полягає в шкідливості самого діяння (дії чи бездіяльності), що означає заподіяння внаслідок неї, або створення загрози заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони [151]. Проте, на відміну від суспільної небезпечності, об'єктом адміністративно-правової охорони не виступають життя та здоров'я людей. Так, наприклад, самовільна забудова площ залягання корисних копалин, невиконання правил охорони надр і вимог щодо охорони довкілля, будівель і споруд від шкідливого впливу робіт, зв'язаних з користуванням надрами, знищення або пошкодження спостережних режимних свердловин на підземні води, а також маркшейдерських і геодезичних знаків (ст. 57 КУпАП) явно є суспільно шкідливим проступком. Вказані діяння не містять прямої загрози життю та здоров'ю людей, але безумовно шкодять їх побуту, культурним та духовним інтересам. Вказані дії також опосередковано порушують конституційне право громадян на безпечне для життя середовища існування, таким чином завдаючи шкоду суспільним інтересам. Однак вказане в ст. 57 діяння жодним чином не можна віднести до категорії суспільно небезпечних за відсутності будь-якої прямої загрози життю та здоров'ю людини.

Попри вищезазначену категорію суспільної шкідливості та виділення окремої групи адміністративних деліктів, що характеризуються даною ознакою, на нашу думку, не слід применшувати її шкідливість для подальшого вчинення деліктів. Адже загальновідомо, що малий проступок провокує великий злочин. А обстановка безкарності лише буде інкубатором до вчинення нових і нових проступків, що в результаті підвищить рівень деліквентності. Так, відомий канадський соціолог М. Градуелл в книзі «Переламний момент» вказує на соціальні епідемії. На його думку, особа порушує закон не лише (і навіть не стільки) через погану спадковість або неправильне виховання, скільки через те, що вона бачить довкола себе такий собі контекст до вчинення власного проступку [152].

Одним з найкращих варіантів апробації вказаної теорії є нідерландський досвід проведення соціальних експериментів. Так, голандські соціологи провели

серію цікавих експериментів, а саме: зі стоянки для велосипедів біля магазину прибрали урни, при цьому на руль кожного з велосипедів почепили рекламні листівки. Метою експерименту було встановити, скільки водіїв велосипедів викине флаєри на асфальт за відсутності урни. В даному випадку стіна магазину, біля якого припарковані велосипеди, була ідеально чистою. Листівки кинули на землю тільки 33% велосипедистів. Коли експеримент повторили, але за умов попередньо розмальованої стіни беззмістовними малюнками, кількість велосипедистів, що кинули листівки на землю, збільшилась вдвічі – їх стало 69% [153]. Таким чином, нідерландськими соціологами було встановлено факт, що «умовно деліктне» середовище спонукає людей до протиправної поведінки, і навпаки, середовище порядності та законослухняності спонукає навіть осіб, схильних до деліктної поведінки, утриматися від вчинення проступків.

У свою чергу, потребують уточнення змісту поняття «причини» та «умови» адміністративної деліктності, а також виокремлення їх видів, так само як і видів заходів, спрямованих на виявлення і усунення вказаних причин і умов.

Причини адміністративної деліктності є явищами об'єктивного та суб'єктивного характеру, тим чи іншим способом детермінуючими правову поведінку особистості. Це соціально-психологічні детермінанти, які містять ряд елементів на різних рівнях суспільної свідомості [154, с. 303-304].

Так, О. Литвинов визначає причини та умови, що сприяють вчиненню злочину (забороненого кримінальним законом діяння), як «сукупність необхідних, юридично значимих явищ, що закономірно і неминуче приводять до вчинення злочину» [155, с. 324]. Навряд чи можна погодитись з такою позицією, оскільки автор розглядає причини і умови у сукупності, не уточнюючи особливості змісту цих понять.

У кримінологічній літературі під причиною розуміється «явище, яке безпосередньо зумовлює, породжує інше явище – наслідок» [156, с. 96]. Зокрема, О. Прокопенко називає причину силою, яка спричиняє розвиток подій в одному з можливих напрямків [157, с. 122]. Великий енциклопедичний юридичний словник визначає причини злочинності як «соціальні та індивідуально-

психологічні явища і процеси, які є передумовами існування та відтворення злочинності» [158, с. 750]. А на думку В. Малкова, «під причинами злочинності в кримінології прийнято розуміти негативні соціальні явища і процеси, зумовлені закономірностями функціонування суспільства, які породжують і відтворюють злочинність і злочини як свій закономірний наслідок» [159, с. 56].

Як зазначає О. Прокопенко, «на відміну від причини, яка безпосередньо породжує те або інше явище чи процес, умови становлять те середовище або обстановку, в якій останні виникають, існують та розвиваються» [157, с. 122]. У свою чергу, В. Малков визначає умови злочинності як «різні явища соціального життя, які не спричинюють злочинність, але сприяють і допомагають її виникненню і існуванню» [159, с. 60]. Стосовно умов правопорушень А. Зелінський висловився таким чином: «Умови – відносно пасивний фактор, який впливає на розвиток причинного зв'язку, але який не породжує наслідки. Вона, умова, відіграє роль каталізатора процесу, без необхідних умов не наступить наслідок» [160, с. 43].

У кримінології використовуються два інших, близьких за змістом до причин і умов, поняття – «детермінанта» та «фактор». Загальновідомо, що в юридичній літературі детермінізмом прийнято називати всі види взаємозв'язку явищ природи і суспільства, які відображаються в законах науки, зокрема визнання людської волі і людської поведінки.

При вивченні і описі детермінант злочинності часто використовується поняття «фактор», що означає лише явище, що являє собою кримінологічний інтерес, який має певне значення, що впливає на хід і результати якого-небудь процесу. Під час дослідження це поняття зазвичай використовується для початкового аналізу явища, що вивчається, і загальної орієнтованості в колі явищ та процесів, пов'язаних між собою. З поглибленням пізнання завдання дослідника полягає у визначенні ступеня та інтенсивності взаємодії, взаємовпливу виявлених факторів, встановленні між ними функціональних і причинних залежностей. В результаті окремі фактори, що мають причинний зв'язок із злочинністю, розглядаються як її причини, інші виступають умовами,

що їй сприяють [159, с. 57].

З урахуванням викладеного причини адміністративної деліктності можна визначити як соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, що зумовлюють адміністративну деліктність як свій закономірний наслідок. Під умовами адміністративної деліктності слід розуміти явища соціального життя, які хоч і не породжують адміністративну деліктність, але впливають і допомагають її розвитку та існуванню.

Так, О. Остапенко поділяє підстави та фактори вчинення адміністративних деліктів залежно від їх середовища обумовленості на: об'єктивні, тобто стійкі або ж темпоральні суспільно-економічні відносини, що спричиняють адміністративну деліктність як антисуспільне явище; суб'єктивні, тобто соціально-психологічні, аморальні потреби, особистісна неосвіченість тощо, які є загрозою основним принципам демократії в державі [122, с. 69].

Натомість В. Ремньов виділяв три рівні причин та умов адміністративних правопорушень: а) загальні (економічні, політичні, ідеологічні, правові, організаційні, культурно-виховні); б) причини й умови, пов'язані з певною службовою ситуацією (недоліки контролю, безкарність порушників); в) обставини, пов'язані з особою правопорушника (посадові особи або громадяни, що не є посадовими особами) [161, с. 3-5].

Слід зазначити, що виокремлення такої групи причин та умов адміністративної деліктності, як пов'язаних з певною службовою ситуацією, навряд чи є виправданим. Суб'єктом адміністративної відповідальності відповідно до чинного законодавства завжди є фізична особа, суб'єктом притягнення порушника до адміністративної відповідальності є уповноважений державою на розгляд справ про адміністративні правопорушення орган. Відповідно, службова ситуація завжди створюється фізичними особами, які можуть стати суб'єктами адміністративної відповідальності, за умов відсутності чи недостатності державного контролю.

Так, С. Подлінув конкретизував суб'єктивні та об'єктивні причини і умови адміністративної деліктності, віднісши до перекручених потреб пияцтво,

жадібність і корисливість, прагнення до власної вищості над оточуючими особою людьми і насилля над ними, егоцентризм і фанатизм, відвідування розважальних закладів тощо. До причин і умов адміністративної деліктності, що виникають через недоліки у діяльності державної виконавчої влади, автор відніс: недостатній рівень правової пропаганди серед населення; слабку ефективність профілактичних заходів, що проводяться; низький рівень охорони громадського порядку; недостатність взаємодії органів державної виконавчої влади і управління з громадськими організаціями та формуваннями у боротьбі з адміністративними деліктами [162].

Варто зазначити, що залежно від обсягу впливу можна виокремити загальні причини та умови, що впливають на адміністративну деліктність як єдине ціле, а також спеціальні причини та умови, що впливають та сприяють існуванню певних груп адміністративних деліктів, та причини і умови окремих видів адміністративних деліктів.

На виправданість такої класифікації вказує і наявність аналогічної класифікації у кримінології. Так, В. Малков за критерієм рівня функціонування класифікує криміногенні детермінанти на причини і умови злочинності загалом (загальні причини), окремих видів злочинів і конкретних їх проявів [159, с. 62].

Окрім цієї класифікації, з кримінології можна запозичити такі класифікації причин та умов правопорушень: за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні; за механізмом дії – причини, умови і фактори [159, с. 63].

Проблемою також виступає низька обізнаність населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність. У сукупності зі значною кількістю складових частин адміністративних деліктів ця обставина слугує специфічним фактором адміністративної деліктності.

Слід відзначити толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду. Як зазначав Е. Гензюк, «не можна не відзначити вкрай знижений рівень соціального осуду

делінквентів, терпиме ставлення до вагомої кількості проступків і несприйняття їх багатьма як правопорушення» [163, с. 96].

Справді, досліджуючи передусім соціально-правові передумови адміністративних деліктів, на нашу думку, слід звернути увагу на умовну «малозначущість» адміністративного делікту в суспільстві, що проявляється у його недооцінці з боку соціуму. Недооцінка проявляється в тому, що суспільство не проявляє осуд до правопорушників, вважаючи це чимось буденним, а самі проступки, як-то порушення правил дорожнього руху тощо, – допустимими і тим самим нешкідливими. Хоча, звичайно, важко говорити про недостатній рівень засудження делінквентів з боку суспільства в період сьогодення, коли соціологи фіксують найбільш криміногенну обстановку в країні. Тому, порівняно із кримінальними злочинами, суспільство не сприймає проступки настільки критично. В цьому і проявляється ключова проблема.

Відсутність суспільного осуду робить проступок менш шкідливим в очах делінквента. Дозволяючи малозначущі проступки, повертаючись до теорії «розбитих вікон», суспільство тим самим спонукає окремих індивідів до вчинення більш тяжких суспільно небезпечних діянь. В результаті цього утворюється таке собі замкнене коло, не розірвавши яке не можна буде говорити про жоден правопорядок та законність.

Отже, на нашу думку, в суспільстві має бути запроваджена нульова толерантність до адміністративних деліктів, повна нетерпимість навіть до дрібних порушень закону. Критично необхідною є система громадського нагляду з боку усіх членів суспільства, адже громадський нагляд і контроль завжди був і буде важливим чинником забезпечення законності та правопорядку [164, с. 35]. Власне, як зазначав В. Курило, соціальний контроль є невід'ємною складовою державного контролю [165, с. 113]. Кожен помічений делікт має бути зафіксований та повідомлений до правоохоронних органів для подальшого розкриття і накладення стягнення. Адже кожен делікт, на яке суспільство закриває очі, – це перший крок до злочину. За кожен вчинений делікт особа має бути притягнута до відповідальності.

Не менш вагомою соціально-правовою причиною вчинення адміністративних деліктів є високий рівень корупції та латентність адміністративних деліктів, що дозволяє уникнути адміністративної відповідальності.

Відповідно до даних Державної служби статистики України, у 2016 році, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції, до адміністративної відповідальності було притягнуто 2183,6 тис. осіб, тоді як у 2015 році цей показник склав 1984,6 тис. осіб, а в 2014 році – 2657,0 тис. осіб [166].

Очевидно, що на такі значні коливання показника кількості осіб, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності, впливає значна кількість факторів, одним з яких є високий ступінь латентності адміністративної деліктності. На фоні високої латентності адміністративних деліктів не можна говорити про зниження рівня адміністративної деліктності. Ряд вчених (І. Амельчаков, А. Карагодін, В. Самсонов і Ж. Дорофєєва) визначають латентні правопорушення як «сукупність невідомих уповноваженим особам правоохоронних органів правопорушень, у відношенні котрих не вийшов встановлений нормами законодавства строк притягнення до відповідальності» [167, с. 9]. В свою чергу, латентну адміністративну деліктність (від лат *latens* (*latentis*) – прихований, невидимий) можна визначити як частину адміністративної деліктності, яка з різних причин не знаходить відображення в державному обліку вчинених адміністративних правопорушень і осіб, які їх вчинили.

Латентність сама по собі є фактором, що спричинює зростання адміністративної деліктності, а тому на її зменшення також мають бути спрямовані попереджувальні заходи. Втім, для повноти дослідження необхідно спершу визначити поняття «профілактика адміністративної деліктності».

Сьогодні в Україні слід констатувати високий рівень латентності вчинення деліктів – як кримінальних, так і адміністративних [168]. Причиною вказаного

стану є широкий ряд факторів, серед яких слід виділити свідоме приховування випадків вчинення правопорушень з боку керівництва щодо підпорядкованих. Так, наприклад, О. Шевченко вказує на свідоме приховування випадків корупційних діянь (жоден керівник не бажає, щоб у його підрозділі мали місце прояви корупції, адже це шкодить його репутації). Як наслідок, керівники правоохоронних органів свідомо приховують корупційні діяння своїх підлеглих. Надзвичайно поширеним є бажання розібратися з порушниками законодавства «своїми силами», не повідомляючи про вчинок у підрозділи по боротьбі з корупцією. Часто керівники попереджують осіб, що вчинили корупційні діяння, про неприпустимість таких дій у майбутньому або пропонують звільнитися за власним бажанням [169, с. 130].

Іншим фактором виступає відверта незацікавленість правоохоронних органів щодо накладення адміністративного стягнення на особу.

Отже, відповідальність відіграє ключову роль у вчиненні адміністративних деліктів у суспільстві. Тому, на нашу думку, слід звернути детальну увагу саме на соціально-правову характеристику адміністративної відповідальності.

Відповідальність в адміністративно-деліктних відносинах взагалі займає ключову роль, адже саме вона встановлює правові та соціальні межі поведінки особи, скеровуючи її в потрібне для суспільства та держави русло.

Розглядаючи правову категорію «відповідальність» через соціальну призму, слід вказати, що вона виникає в результаті соціальної необхідності узгодження поведінки людини із системою суспільних відносин. Відповідальність тут виступає в ролі сфери меж, рамок необхідної, дозволеної поведінки людини, вимог суспільства до індивіда, як невідворотність її настання за свою поведінку перед особою чи організацією, які мають на це право. Враховуючи це, категорія відповідальності – одна з центральних у правовій науці, але вона належить не тільки праву, а й розглядається у філософії, етиці і психології [170, с. 60]. В даному випадку відповідальність розглядається як певна межа поведінки особи в соціумі, бо відповідальність часто є моральною у своїх вчинках і діях, коли особа є відповідальною перед іншими.



Відповідальність як явище історично виникла як соціальний феномен і протягом довгого часу була єдиним регулятором поведінки людини у навколишньому середовищі та соціумі. Навіть зараз відповідальність існує не лише як правова категорія, вона виступає важливим чинником як суспільний осуд, тобто соціальна відповідальність. Соціальна відповідальність, як і будь-який інший вид відповідальності, має свій базис та історію розвитку, який можна осягнути лише дослідивши її в системі соціуму. Для з'ясування суті і змісту соціально-психологічних основ відповідальності слід розглянути її в системі координат «особа – група осіб – соціум».

Відповідальність у філософській літературі розглядають як категорію етики і права, що відображає особливе соціальне та морально-правове ставлення особи до суспільства, яке характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм [171, с. 267]. З цього випливає, що індивід окрім прав має також моральні обов'язки у відношенні до соціуму, в якому він проживає. З іншого ж боку, і соціум має обов'язки перед індивідом. Тому тут можна говорити про набір взаємних прав та обов'язків, які суспільство та індивід мають демонструвати як морально-правове ставлення до один одного.

Переходячи до поняття соціальної відповідальності, слід зазначити, що під останнім прийнято розуміти віддзеркалення об'єктивно існуючої потреби в упорядкуванні та систематизації дій всіх осіб в процесі їх діяльності. Відповідальність, виступаючи внутрішньою особливістю особи, є складним у системно-структурному сенсі явищем, з огляду на те, що містить: психологічне усвідомлення необхідності діяти відповідно до вимог, що диктуються суспільством у вигляді норм як соціальних цінностей; розуміння особою власної соціальної цінності і ролі у суспільстві; прорахування наслідків вибору рішення, дій; самокритичність і постійне обмеження власних дій, передбачення їх наслідків для інших; їх зовнішній вираз в об'єктивному світі; власну самооцінку; готовність відповідати за власні вчинки; соціально-відповідальну діяльність.

Основною причиною соціальної відповідальності є соціальні норми, що закріплюють регулювання і охорону суспільних відносин та містять у собі права

та обов'язки суб'єктів. Таким чином, соціальна відповідальність знаходить свій вираз в нормативному методі охорони суспільних відносин. Однак, на нашу думку, буде неправильно ототожнювати відповідальність з соціальною нормою, адже відповідальність соціальна виконує функцію такого собі соціального контролю за виконанням норми, гарантує виконання запрограмованих соціальною нормою взаємних обов'язків учасників соціальних відносин.

З огляду на це, розглядаючи відповідальність через призму соціального механізму, слід зазначити, що вона базується на формуванні та нормативному закріпленні окремих дій суб'єктів суспільних відносин як їх обов'язків, а також на можливості застосування різних форм соціального примусу в разі порушення вказаних зобов'язань.

Отже, слід зазначити, що відповідальність тісно пов'язана з необхідністю дотримання правил співіснування у соціумі, підпорядкування, узгодження власної поведінки з об'єктивними законами соціуму та середовищі існування. У разі відсутності такої необхідності ні про яку відповідальність не може йтися.

Говорячи про співвідношення понять «соціальна відповідальність» та «юридична відповідальність», загальна теорія права, як і інші галузі права, співвідносять їх як рід та вид. Однак, з огляду на те, що соціальна відповідальність є набагато ширшою від поняття «юридична відповідальність», на нашу думку, їх слід співвідносити як загальне та спеціальне. До загальної відповідальності, якою є соціальна, можна віднести широкий ряд, а саме: юридичну, політичну, економічну, моральну та інші види. Їх класифікація залежить від сфери соціальної діяльності.

На особистісному рівні відповідальність соціальна є дотичною до права та правового регулювання лише у контексті покладання на індивідів, що складають суспільство, відповідних обов'язків так само, як і наділення їх об'єктивними правами. Адже суспільство є не чим іншим, як сукупністю правосуб'єктних фізичних осіб, тобто осіб, що мають взаємні права та обов'язки, відносини між якими у соціально неоднорідному суспільстві набувають правової форми. Саме правова форма гарантує примус задля регулювання правомірності їх відносин,

забезпечений державою. Тобто у разі, якщо індивід порушуватиме правила, встановлені у суспільстві та закріплені законодавчо, органи державної влади мають застосовувати заходи державного примусу, тим самим реалізуючи право на притягнення до відповідальності. Вимоги права формулюються у вигляді юридичних обов'язків у формі конкретних або загальних правовідносин [172, с. 26].

Соціальна відповідальність, як і юридична, традиційно існує в двох виразах: позитивному, тобто відповідальність несе на собі схвально-позитивне ставлення індивіда до власних дій, за яких особа намагається та прагне до виконання встановлених приписів та не вдається до вчинення проступків; негативному, коли відбувається негативне реагування з боку суспільства на недотримання особою суспільних правил, норм та звичаїв. Власне негативна соціальна відповідальність і бере свій вираз через юридичну відповідальність, коли держава застосовує заходи державного примусу.

Негативна юридична відповідальність є особливим видом соціальної відповідальності, що являє собою відповідну реакцію суспільства та держави на здійснення особою винного протиправного діяння в формі застосування до неї заходів державного примусу, серед яких є заходи: особистого (позбавлення волі); майнового (штраф); організаційного (звільнення) характеру [173, с. 55].

З огляду на те, що соціальна відповідальність може розглядатися щонайменше в двох аспектах: позитивному (або перспективному, як його ще називають) та негативному (або ретроспективному), слід вказати, що обидва види мають власні притаманні їм принципи побудови.

В юридичній науці під принципами юридичної відповідальності загалом прийнято розуміти основоположні принципи, відправні ідеї, закріплені в чинному законодавстві, що характеризують сутність і зміст юридичної відповідальності та визначають її законодавчий розвиток і практику застосування [174, с. 299]. Слід зазначити, що принципи соціальної відповідальності також є відправними ідеями, основоположними принципами, сформувався і діють у соціумі у вигляді звичаєвих норм, морально-етичних

принципів, порушення яких веде до суспільного осуду. На відміну від юридичної соціальна відповідальність містить таку собі характеристику умовності, зважаючи на відсутність її нормативного закріплення, на чому і ґрунтується неофіційність її характеру, а її настання не несе на собі жодних наслідків правового характеру.

Ведучи мову про перспективну соціальну відповідальність, вчені виділяють, як суто філософські, принципи позитивної відповідальності, серед яких: інтерес, страх та смирення [175, с. 53, 58, 88, 180], та типово соціальні, такі як: громадянськість, патріотизм, відповідальність, почуття обов'язку, моральність, духовність, професійна компетентність, творча спрямованість, працелюбність тощо [176, с. 53].

Зупинимось на них детальніше. Філософський принцип *інтересу* проявляється у турботі про наявність відповідальності: «Цілковито людина здатна володіти відповідальністю, відповідно щодо собі подібних вона зобов'язана її мати». *Страх* є психоетичною категорією, що обмежує ті сфери, на які за жодних умов не повинен поширюватися вплив людини (страх за майбутнє людства, породжений благоговінням перед життям). За наявності найменших вагань щодо окремих рішень або вчинків їх виконання неодмінно слід відкласти [177, с. 128]. *Смирення* проявляється у вигляді готовності, сильної, свідомої, різнобічно розвиненої особистості упорядкувати та контролювати внутрішню силу свободи [177, с. 128].

Вказані принципи відображають в першу чергу відому філософську та етичну істину – «стався до людей так, як ти хочеш, щоб ставилися до тебе». Власне, довкола цієї тези і обертаються принципи інтересу, страху та смирення.

Про типово соціальні принципи відповідальності слід сказати, що *громадянськість* як принцип проявляється як зовнішній вираз діяльності людини та її ставлення до інших суб'єктів і держави. Свідомість, законослухняність, відданість, моральність тощо є її складовими. *Патріотизм* є любов'ю до рідної країни та прагнення вести себе якомога краще аби тим самим покращити її. *Відповідальність* як категорія, що характеризує особистість під кутом зору

виконання вимог суспільства, виражає ступінь участі людини чи соціальних груп і в особистому моральному удосконаленні, й в удосконаленні суспільних відносин [176, с. 53]. *Відчуття* обов'язку є такими собі моральними зобов'язаннями людини, що вона виконує з узгодженням зі своєю совістю та гідністю.

Категорія «*моральність*» виступає як особлива сфера суспільної свідомості та вид суспільних відносин, основною метою яких є формування способів нормативного регулювання поведінки і дій людей у суспільстві за допомогою норм, принципів і категорій моралі.

*Духовність* відображає собою гармонійний розвиток духовного особистісного світосприйняття. *Професійна компетентність* виступає як сукупність здобутих знань, вмінь та навичок певної наукової або професійної сфери. *Творча спрямованість* – наділення особи, її здатність до творчості, що може проявлятися в різнобічних іпостасях. *Працелюбність* слід розглядати як певну одержимість особи результатами власної трудової діяльності. В даних умовах особа, зацікавлена у власній праці та мотивована працювати активно, проявляти ініціативу, дисциплінованість та добросовісність по відношенню до власної праці та до праці інших осіб.

Тобто можна сказати, що принципи позитивної соціальної відповідальності вказують на первинність її характеру, соціальний зміст якої полягає в діяльності, що відповідає вимогам даної ситуації та ідеалам часу. Позитивна соціальна відповідальність проявляється у індивідуальній позитивній діяльності, що перебуває в межах певних ідеалів, правил поведінки, що сформовані в суспільстві.

До принципів ретроспективної відповідальності (власне юридичної) слід віднести: законність, справедливість, невідворотність, пріоритет захисту інтересів людини та суспільства, доцільність, гуманність та своєчасність.

*Принцип законності* забезпечує можливість визнання діяння правопорушенням лише за умови, якщо воно передбачене законом. Законність, зокрема, проявляється і в застосуванні заходів відповідальності в межах і

формах, встановлених законом; у наявності процесуальних вимог застосування відповідальності; у можливості оскарження і спростування незаконних дій і рішень у процесі покладення відповідальності; у можливості недопущення зловживань і помилок під час застосування матеріальних і процесуальних норм тощо [178, с. 53]. Власне цей принцип і стає наріжним каменем, що відрізняє юридичну ретроспективну відповідальність від соціальної, позитивної. Адже, на відміну від ретроспективної відповідальності, позитивній не має передувати пряма нормативна заборона, особа діє відповідно до неписаних правил, що є загальноприйнятими в суспільстві.

*Принцип справедливості* є найважливішою умовою здійснення правосуддя в усіх сферах, а особливо в кримінальному, адже саме тут поширеним залишається факт застосування суворих заходів державного примусу, що може певним чином провокувати вчинення небезпечних помилок і зловживання посадових осіб різних рівнів [179, с. 16]. При накладенні стягнення орган, що уповноважений здійснювати розгляд справи, має усебічно аналізувати усі деталі справи та виносити рішення, враховуючи усі наявні обставини, тобто діяти по справедливості.

*Принцип невідворотності* покарання передбачає понесення відповідальності будь-якою особою, що вчинила проступок, незалежно від її матеріального становища або соціального статусу. З даним принципом пов'язаний принцип застосування презумпції невинуватості, який передбачає, що особа вважається невинуватою до тих пір, доки її вина не буде доведена в судовому порядку та встановлена тим, що вступив в законну дію, вироком суду. Презумпція невинуватості поширюється також на сферу адміністративних та дисциплінарних проступків, обов'язок виявлення яких покладено на відповідні органи державної влади та їх посадові особи [180, с. 285].

З огляду на те, що відповідальність юридична є складовою відповідальності соціальної, адже відносини живуть лише у соціумі, не слід забувати про її суспільно-контролюючу функції. Беззаперечно, вказана функція не обмежує юридичну відповідальність в цілому, з огляду на широкий ряд її

складових елементів, однак справляє визначальну роль, адже суспільний осуд, не виходячи за правові межі, сьогодні все ще залишається дієвим виховним та превентивним механізмом в адміністративно-деліктних відносинах.

Серед соціально-правових причин високого рівня вчинення адміністративних деліктів слід виокремити низький рівень правового виховання та правосвідомості населення, починаючи з інституту сім'ї і закінчуючи відсутністю державної програми з соціально-правового виховання населення. Йдеться про відсутність пояснення людям з самого дитинства, зі школи або університету, що таке погано, а що таке добре, тим самим виховуючи в індивіда високість моральних принципів та поважного ставлення до суспільства і тих благ, що воно здобуло за період власного розвитку.

Починаючи з самого дитинства, повний спектр виховання покладається на батьків та родину дитини, які в 99 % випадків не мають професійної педагогічної освіти, а отже не завжди вміють скерувати виховання у правильне русло.

Впливає також і історія родини та батьківські відносини, проведення своєї лінії виховання кожним з батьків, коли вони не дослухаються до порад інших оточуючих, а часто навіть виправдовують антисоціальну чи злочинну поведінку дітей, створюють сприятливі умови до ймовірності зловживання наркотиками в підлітковому віці [181, с. 161].

Коли дитина йде до школи, там, знову ж таки, вчителі в основному виконують завдання, передбачені шкільною програмою. Вихованню ж моральних якостей наразі не присвячено достатньо уваги в школах через відсутність такої програми з боку держави.

Пізніше, вступаючи в університет, особа вже має наслідком відсутність попереднього етичного виховання [182], що продовжується ще 5 років. Адже на рівні університетів також відсутні програми з виховання молоді в дусі поваги до законів, держави та суспільства. Наслідково, закінчуючи університет, особа стає спеціалістом з відсутністю базового морально-етичного виховання. Пізніше створюється сім'я, народжується нове дитя і все повторюється по колу.

Саме приклад неблагополучної родини, на думку Д. Фаррінгтон, є

головним поштовхом початку злочинної діяльності для неповнолітнього, адже часто саме батьки або старші родичі стають першим негативним прикладом або партнером, вчителем неповнолітнього, допомагають дитині увійти в злочинне угруповання. Не звертаючи уваги на дитину та не виховуючи її, члени сім'ї тим самим дають згоду на злочинну поведінку дитини, на пошук неповнолітнім прикладу для наслідування серед правопорушників [183, с. 289].

Якщо не запровадити на рівні держави програму з морально-етичного виховання населення, ми будемо і далі споглядати високий рівень деліктності в країні, який з кожним роком буде лише зростати. Детально концепцію програми морально-етичного виховання населення ми представимо в наступних підрозділах.

Ще однією не менш важливою причиною наразі існуючого рівня адміністративної деліктності є зубожіння населення, яку слід віднести до соціально-економічних факторів. Можна прослідкувати, що різке збільшення кількості вчинення адміністративних деліктів в Україні відбулося після відомої девальвації національної валюти на початку 2014 року. Рівень деліктності досяг максимального рівня тоді, коли національна валюта девальвувала більше, ніж в чотири рази по відношенню до долара США. Складні економічні умови існування підштовхують малозабезпечені прошарки населення до вчинення адміністративних та кримінальних деліктів.

Проблема залежності вчинення адміністративних деліктів, як і злочинів, від низького соціального статусу особи та її зниження доходів не є новою для представників наукових кіл. Загальновідомо, що рівень деліктності є значно меншим у багатих районах, містах або ж в країнах, де середній рівень доходів досить високий, як, наприклад, у скандинавських країнах, таких як Данія, Швеція, Норвегія тощо.

Так, Ф. Думко, деталізуючи економічні фактори вчинення деліктів в Україні, виділяє такі: зменшення обсягів валового продукту й національного доходу, що знизило реальні доходи населення; зменшення можливостей для легального заробітку; збільшення фактичного безробіття; поляризація населення



за рівнем доходів; різке збагачення відносно незначної частини населення; насиченість товарного ринку й досягнення високих стандартів споживання незначним відсотком населення за різкого зниження купівельної спроможності й низьких фактичних стандартів споживання; збільшення тіньового сектора економіки й залучення до участі в ньому значної кількості людей; вузькогалузева спрямованість реформування у правоохоронній сфері, яке переважно відбувається в органах Міністерства внутрішніх справ України [184, с. 91-92].

Підтверджує дану тезу і Н. Веселовська, досліджуючи труднощі виявлення причин втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність. Так, причиною початку неповнолітнім злочинної діяльності вона визначає вплив стресу, викликаного низьким рівнем доходу родини і в результаті – скорочення шансів на життєвий успіх. Неповнолітній починає шукати ресурси для гідного існування або хоче довести батькам, що сам чогось вартий. Тут часто батьки погоджуються на незаконну працю дитини або взагалі не цікавляться, чим саме дитина заробляє кошти [181, с. 161].

До основних соціально-правових передумов вчинення адміністративних деліктів в Україні, на нашу думку, слід віднести:

1) низький рівень правосвідомості сучасного суспільства, що є наслідком недостатнього рівня правового та морально-етичного виховання індивідів. Відсутність державних програм та суспільних інститутів з виховання *молоді* у дусі поваги до законів, держави та соціуму є відчутною проблемою сучасної України;

2) недооцінка небезпечності вчинення адміністративного делікту з боку суспільства, що проявляється у неналежному рівні суспільного осуду, який спричиняє спонукає деліквента до вчинення нових деліктів;

3) високий рівень побутової корупції, що дає можливість уникнути покарання після вчинення адміністративного делікту;

4) відсутність налагоджених механізмів виявлення адміністративних деліктів, що спричиняє високий рівень латентності серед правопорушень даного виду;

5) зuboжіння населення, що в поєднанні з складним економічним становищем в державі спричинила вибух адміністративної деліктності в Україні за останні 4 роки.

В рамках програми підвищення правосвідомості населення необхідними є розробка та запровадження на державному рівні програм соціального та правового виховання населення у дусі поваги до закону, держави та суспільства. Для цього слід впровадити дані програми в обов'язковий курс викладання в дошкільних закладах, школах та університетах, засобах масової інформації тощо. Окрім того, на нашу думку, слід запровадити соціальні механізми виховання молоді, що буде полягати в реорганізації інституту кураторства, запуск даних курсів морально-етичного виховання молоді, буде запорукою також боротьби з побутовою корупцією, адже моральна, свідомо та високоосвічена людина буде міцним фундаментом для побудови громадянського суспільства, вільного від корупції.

Для перегляду існуючого відношення до адміністративних деліктів з боку суспільства як до незначних проступків, дріб'язковості необхідна чітка детермінація та розмежування в чинному законодавстві адміністративних деліктів, що є суспільно небезпечними, та тих, які характеризуються ознакою суспільної шкідливості. Також слід окреслити їх відмінність від кримінальних злочинів, що в свою чергу підвищить ефективність правозастосовчої практики, уникнути подальших диспутів з приводу віднесення до ознак адміністративного делікту якоїсь одної з ознак (суспільної небезпечності або суспільної шкідливості), зменшить соціальний психологічний тиск на ті адміністративні делікти, що є суспільно шкідливими, проте збільшить його щодо суспільно небезпечних адміністративних деліктів як передумов вчинення кримінальних злочинів тощо.

Задля зниження рівня латентності адміністративних деліктів в Україні слід налагодити систему заохочення осіб, що виявили адміністративний делікт, що буде містити систему балів, які свідомий громадянин може використати на власний розсуд, або ж процент від штрафу, що сплатить деліквент у грошовому

виразі. На нашу думку, це підвищить рівень виявлення проступку та його скрити.

Вважаємо, що, запровадивши всі вищеперераховані заходи, можна досягнути нульової толерантності до вчинення адміністративних деліктів у суспільстві, а отже підвищити рівень законності та правопорядку в суспільстві, що у свою чергу виведе Україну на якісно новий рівень розвитку та зрушить позитивні механізми відродження.

Встановлено, що соціальна відповідальність, як і відповідальність юридична, є вагомим аргументом щодо утримання осіб від вчинення адміністративних деліктів. Аналіз даних видів відповідальності показує, що соціальна відповідальність виступає в ролі сфери меж, рамок необхідної, дозволеної поведінки людини, вимог суспільства до індивіда, як невідворотність її настання за свою поведінку перед особою чи організацією, які мають на це право. Тобто соціальна відповідальність розглядається як певна межа поведінки особи в соціумі, відповідальність, часто моральна, за свої вчинки і дії, коли особа є відповідальною перед іншими.

Відповідальність, виступаючи внутрішньою особливістю особи, є складним в системно-структурному сенсі явищем, з огляду на те, що містить: психологічне усвідомлення необхідності діяти відповідно до вимог, що диктуються суспільством у вигляді норм як соціальних цінностей; розуміння особою власної соціальної цінності і ролі у суспільстві; прорахування наслідків вибору рішення, дій; самокритичність і постійне обмеження власних дій, передбачення їх наслідків для інших; їх зовнішній вираз в об'єктивному світі; власну самооцінку; готовність відповідати за власні вчинки; соціально-відповідальну діяльність.

Основною причиною соціальної відповідальності є соціальні норми, що закріплюють регулювання і охорону суспільних відносин та містять у собі права та обов'язки суб'єктів.

Поняття «соціальна відповідальність» та «юридична відповідальність» загальна теорія права, як і інші галузі права, співвідносять їх як рід та вид. Однак з огляду на те, що соціальна відповідальність є набагато ширшою від понять

«соціальна відповідальність» та «юридична відповідальність», на нашу думку, їх слід співвідносити як загальне та спеціальне. До загальної відповідальності, якою є соціальна, можна віднести широкий ряд, а саме: юридичну, політичну, економічну, моральну та інші види. Їх класифікація залежить від сфери соціальної діяльності.

З огляду на те, що відповідальність юридична є складовою відповідальності соціальної, адже відносини живуть лише у соціумі, не слід забувати про її суспільно-контролюючу функцію. Беззаперечно, вказана функція не обмежує юридичну відповідальність в цілому, з огляду на широкий ряд її складових елементів, однак справляє визначальну роль, адже суспільний осуд, не виходячи за правові межі, сьогодні все ще залишається дієвим виховним та превентивним механізмом в адміністративно-деліктних відносинах.

Досліджуючи принципи соціальної відповідальності, слід зазначити, що вони є відправними ідеями, основоположними принципами, що сформувалися і діють у соціумі у вигляді звичаєвих норм, морально-етичних принципів, за порушення яких іде суспільний осуд. Однак, на відміну від юридичної, соціальна відповідальність містить характеристику умовності, зважаючи на відсутність її нормативного закріплення, на чому і ґрунтується неофіційність її характеру, а її настання не несе на собі жодних наслідків правового характеру.

Здійснивши поділ соціальної відповідальності на категорії перспективної та ретроспективної, виокремлено такі принципи:

– перспективної:

а) філософські принципи: інтерес; страх; смирення;

б) типово соціальні принципи: громадянськість; патріотизм; відповідальність; відчуття обов'язку; моральність; духовність; професійна компетентність; творча спрямованість; працелюбність;

– ретроспективної: законність; справедливість; невідворотність; пріоритет захисту інтересів людини; суспільства; доцільність; гуманність; своєчасність.

### **2.3. Поняття та характеристика суб'єктів адміністративно-деліктних відносин**

Сьогодні в Україні склалася ситуація підвищеного рівня адміністративної деліктності, що безумовно сигналізує про неефективність правового регулювання та реалізації законодавчих положень щодо попередження адміністративних деліктів та притягнення деліквентів до адміністративної відповідальності. Найголовнішою причиною вказаної ситуації, на нашу думку, є величезна кількість суб'єктів, уповноважених для накладення адміністративних стягнень. Особливо яскраво проявляється відмінність порівняно з кримінальною відповідальністю, єдиним суб'єктом, уповноваженим до притягнення до якої, є суд.

Однак відомо, що будь-яке, навіть найдосконаліше, законодавство без механізму його реалізації залишиться просто гаслом. А в його реалізації основну роль відіграють суб'єкти, які є відповідальними за втілення у життя принципово важливих для суспільства та держави позицій, що врегульовані нормативно. В даному випадку суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, особливо суб'єкти адміністративної відповідальності, виступають локомотивом, що веде державу в напрямку правового, демократичного розвитку, забезпечуючи законність та правопорядок. Їх неефективність скерує нашу державу у прірву корупції, беззаконності та свавілля. І, на жаль, для цього найбільш невтішного сценарію розвитку є всі необхідні передумови і перспективи в найближчому майбутньому. Адже, за умов розпорошеності органів, фактичної відсутності дієвих механізмів адміністративного примусу та механізмів їх реалізації у населення створюється обстановка повного правового нігілізму.

Невтішний стан дотримання законності в суспільстві продиктований, зокрема, відсутністю правового закріплення чітких повноважень та правового статусу вказаних органів, дублюванням їх функцій, відсутністю реального механізму впливу на осіб-правопорушників, відсутністю їх чіткої систематизації та класифікації в єдиному нормативно-правовому акті.

Для уніфікації та спрощення численної кількості суб'єктів адміністративно-деліктних відносин, які характеризуються різним ступенем правосуб'єктності та правового статусу, нам слід проаналізувати їх поняття, виокремити особливості та класифікувати їх. Це дозволить в подальшому врахувати вказані особливості при розробці Адміністративно-деліктного кодексу, допоможе уникнути невизначеності та нейтралізувати численні колізії, що виникають між суб'єктами адміністративно-деліктних відносин через законодавчу невизначеність їх правового статусу.

Дослідження суб'єктного складу адміністративно-деліктних правовідносин залишилося майже поза увагою вітчизняних вчених-адміністративістів, хоч дослідження окремих аспектів учасників та суб'єктів зазначених правовідносин все ж проводилися. Так, М. Ковалів здійснював дослідження суб'єктів у справах про адміністративне правопорушення, висвітлив окремі питання діяльності суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення [185]. У свою чергу, Р. Миронюк, досліджував схожі питання системи суб'єктів адміністративно-деліктного процесу, в якому визначив поняття та ознаки даних суб'єктів. Проте слід одразу ж вказати на фрагментарний характер аналізованих досліджень. Спроби вчених визначити систему та поняття суб'єктів адміністративно-деліктного процесу є не чим іншим, як звуженням предмета дослідження такого комплексного явища, як адміністративно-деліктні відносини, які є набагато ширшими, і дослідження яких має носити комплексний і загальний характер [186].

У правничій літературі суб'єкти права розглядалися як у рамках теорії адміністративних правовідносин, так і як самостійний об'єкт дослідження (В. Авер'янов, С. Алфьоров, І. Арістова, О. Бандурка, І. Бачило, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, М. Швець), з точки зору окремих категорій суб'єктів: індивідуальні суб'єкти, юридичні особи, громадські організації, об'єднання та суб'єкти адміністративної юрисдикції (Л. Кравченко, О. Плетньова, Є. Герасименко, В. Стефанюк, І. Голосніченко, М. Михеєнко, Ю. Колесніченко, Д. Лук'янець, Е. Овчарова, О. Зима та ін.).

Окремі питання щодо поняття характеристики суб'єктів адміністративно-деліктних відносин та їх правосуб'єктності були предметом дослідження таких вітчизняних та зарубіжних вчених-правників, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, М. Бояринцева, С. Братусь, І. Голосніченко, Т. Ілларионова, О. Йоффе, Р. Калюжний, Л. Коваль, О. Красавчиков, В. Надьон, А. Пасічник, В. Петков, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Скакун, М. Цвік тощо. Однак комплексного дослідження поняття, характеристики, класифікації та правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктних відносин проведено не було.

Різними етапами адміністративно-деліктних відносин притаманний різний суб'єктний склад, який ми будемо детально аналізувати в наступному підрозділі. Однак об'єднуючим фактором всіх суб'єктів адміністративно-деліктних відносин є їх правосуб'єктність. З огляду на це пропонуємо здійснити розгляд даної правової категорії, що допоможе нам більше зрозуміти проблеми відносин даного типу, встановити їх поняття та характеристики, а також виступить подальшою основою для їх класифікації.

З огляду на те, що суб'єкт правовідносин є не чим іншим, як суб'єкт права [187, с. 681], його слід розуміти як фізичну або юридичну особу, що відповідно до законодавства володіє здатністю мати та реалізовувати власні права та юридичні обов'язки як самостійно, так і в інший спосіб, тобто володіти правосуб'єктністю.

Адміністративна правосуб'єктність як різновид правосуб'єктності посідає специфічне місце в генезі розвитку та механізмі реалізації адміністративних правовідносин, тому шляхом аналізу останньої можливо здійснити характеристику суб'єктів вказаних правовідносин [188, с. 108]. Відповідно до теорії адміністративного права суб'єктом адміністративно-правових відносин прийнято вважати фізичну або юридичну особу, носія прав і обов'язків у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, що здатний до реалізації власних прав, та виконання покладених на нього обов'язків [189, с. 226]. З огляду на це знаковим для здійснення подальшого визначення адміністративно-правового статусу фізичних та юридичних осіб є питання

правосуб'єктності, ступінь залученості суб'єктів та їх роль у правовідносинах.

Однак зміст даної правової категорії в літературі трактується по-різному. Наразі серед вчених-адміністративістів переважає думка, відповідно до якої правосуб'єктність включає такі обов'язкові структурні елементи, як: здатність володіти правами та обов'язками (правоздатність); можливість їх самостійного здійснення (дієздатність) [190, с. 202]. Відповідно до даного підходу правосуб'єктність розглядається як поєднання можливості мати суб'єктивні права та реалізовувати їх тією ж мірою, що і мати відповідні юридичні обов'язки, що є обов'язковими для виконання. Однак набирає популярності інша правова позиція, відповідно до якої правосуб'єктність включає в себе не лише «правоздатність» та «дієздатність», але і містить такий елемент, як «деліктоздатність» [191, с. 340]. В даному випадку вчені визначають «деліктоздатність» як самостійний елемент правосуб'єктності, що є необхідною умовою для реалізації правоздатності. На нашу думку, друга теорія є більш обґрунтованою, адже у випадку коли індивід є формально дієздатною особою, тобто набув віку дієздатності, проте не здатний відповідати за окремі проступки, до першої теорії виникають питання. Тому лише наявність правоздатності, дієздатності і деліктоздатності в їх неподільності дозволить вести мову про повну адміністративну правосуб'єктність особи.

Для з'ясування взаємозалежності та незамінності перерахованих складових елементів правосуб'єктності слід здійснити аналіз наукових точок зору щодо їх суті, співвідношення та ролі, яку вони відіграють у складі правосуб'єктності.

Аналізуючи структуру правосуб'єктності, окремі автори ототожнюють її з правоздатністю. Так, В. Надьон, висловлюючи думку, що правосуб'єктність означає визнання особи можливим носієм прав та обов'язків, вказує, що для визнання особи правосуб'єктною досить наділення її правоздатністю [192, с. 51]. З зазначеною тезою можна погодитися лише частково, якщо йдеться про юридичних осіб – суб'єктів правовідносин. Для фізичних осіб такий підхід не є прийнятним, адже окрім наявності права бути учасником правовідносин особа повинна мати не лише потенційну здатність, але й реальну можливість



скористатися нею. Якщо розглянути категорію «дієздатність» через призму різновиду правоздатності, а останню, у свою чергу, вважати тотожною за змістом поняттю «правосуб'єктність», то в зазначену схему не вписується поняття «деліктоздатність». В адміністративних відносинах важко уявити наявність у фізичної особи здатності до можливості понесення відповідальності одночасно з набуттям суб'єктивних прав і обов'язків.

Правоздатність громадянина характеризується тим, що держава наділяє особу правом стати учасником правовідносин і одночасно приймає на себе обов'язок визнавати дане право. Здатність особи реалізовувати надане їй суб'єктивне право (дієздатність) кореспондується з обов'язком держави не перешкоджати цьому.

Беручи до уваги факт того, що правосуб'єктність – це визнана за індивідом здатність бути суб'єктом правовідносин незалежно, без прямої необхідності до їх реалізації, або вчинення інших дій, правоздатність слід розглядати лише як потенційну здатність особи стати реальним суб'єктом правовідносин, адже відсутність дієздатності означає і відсутність правосуб'єктності в цілому. В той же час не слід применшувати роль правоздатності, адже остання не позбавлена самостійного значення. Індивід вже з моменту народження набуває право на життя, на сприятливе навколишнє середовище й інші закріплені Конституцією України та міжнародними актами права, забезпечення яких є обов'язком для держави.

У сфері адміністративно-правового регулювання саме існування особи, тобто її правоздатність, також може набувати визначального значення у адміністративно-деліктних відносинах. Так, для вагітних жінок або жінок, що мають дітей до 1 року, дана обставина визнається пом'якшуючою за адміністративні правопорушення (ст. 34 КУпАП) [22]. Окрім того, до певної категорії осіб (тих, що не досягли 18 років, інвалідів першої і другої груп тощо – ст. 32 КУпАП) [22] відповідальність у вигляді адміністративного арешту взагалі не може бути застосована. Зазначені приклади вдало підтверджують тезу, що доти, доки особа не набуде ознаки дієздатності, тобто здатності до самостійного

здійснення прав та обов'язків, її правоздатність може мати лише опосередковану причетність до розвитку адміністративно-деліктних відносин.

Під категорією «правоздатність» слід розуміти потенційну здатність мати визначені відповідно до законодавства реальні суб'єктивні права і юридичні обов'язки, реалізація яких гарантується державою. Адміністративна правоздатність – це ґрунтована на нормах позитивного права, визнана і гарантована державою здатність особи бути держателем суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері владно-управлінських правовідносин.

Не менш актуальним та своєчасним постає наразі також питання адміністративної правоздатності органів публічного адміністрування, які, набуваючи статус юридичної особи владно-розпорядчим актом, оволодівають правами та обов'язками, а отже і ознакою правоздатності. До речі, зазначене питання не є новелою адміністративного права. Так, ще радянський адміністративіст І. Пахомов говорив, що зміст адміністративної правоздатності суб'єктів публічного адміністрування визначається завданнями та цілями, які стоять перед тим чи іншим органом [193, с. 103]. Однак, оскільки орган публічного адміністрування все ж відноситься до категорії юридичних осіб, хоч і публічного права (тобто має дещо інші організаційно-правові основи діяльності та особливий порядок створення), на нього поширюється правило визнання правоздатним з моменту створення.

Співставлення категорій правоздатності і дієздатності дозволяє побачити якісні відмінності між ними, особливо щодо підстав їх виникнення. Однак в силу широкого ряду причин не всі правоздатні громадяни одночасно є дієздатними. Якщо адміністративна правоздатність об'єктивно імагентна суб'єкту права – людині, адже кожен громадянин в силу народження як носій особистості вже набуває властивостей суб'єкта права і має володіти правами, то адміністративна дієздатність, як вольова діяльність, потребує суб'єктивних зусиль для набуття прав, обов'язків та їх реалізації [188, с. 109-110].

В юридичній літературі зустрічаються різні погляди щодо визначення змісту категорії «адміністративна дієздатність». Одна група вчених розглядає

зазначену категорію як визначену за громадянином законом можливість громадян власними діями набувати і здійснювати права та виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [139, с. 53]. Друга група розуміє під нею передбачену нормами права здатність індивіда самотійно, своїми усвідомленими діями здійснювати (використовувати і виконувати) суб'єктивні юридичні права, обов'язки і нести відповідальність [120, с. 356]. Третя група розглядає дієздатність як здатність своїми діями набувати права і накладати на себе юридичні обов'язки [194].

Перші дві з розглянутих точок зору виглядають більш переконливими, оскільки саме здатність реалізовувати вже наявні права та обов'язки якісно відрізняє дієздатність від правоздатності. Остання точка зору виглядає недостатньо обґрунтованою, адже породжує цілком справедливе питання – в чому власне полягає здатність та/або необхідність набувати власними діями ті права, які і без того належать суб'єкту за законом? Крім того, якщо права, залежно від можливості їх реалізації, можуть бути як абсолютними, так і відносними, то, встановлюючи обов'язки, держава з самого початку виходить з позиції того, що їх виконання не залежить від якихось додаткових умов. Відповідно, вести мову про здатність суб'єкта накладати на себе ті обов'язки, обов'язковість виконання яких вже передбачена нормами позитивного права, просто немає сенсу.

Правоздатність і дієздатність фізичних осіб визначається не лише правами, але й обов'язками, які мають бути врівноваженими відповідними правами держави, оскільки це прямо витікає із недопустимості ситуації, коли одна зі сторін має тільки права, а інша – лише обов'язки. Іншими словами, правам і обов'язкам однієї сторони мають протиставлятися відповідні їм обов'язки і права іншої сторони.

Слід зазначити, що, на відміну від цивільної правоздатності, не всі громадяни однаково володіють адміністративною правоздатністю. Так, можна погодитись з висловом М. Бояринцевої, яка зазначає, що не всі громадяни України володіють однаковою адміністративною дієздатністю, обґрунтовуючи

це особливостями адміністративно-правових відносин, у яких набуття і здійснення відповідних прав та обов'язків своїми особистими діями відбувається за наявності визначеного рівня розумового й психічного розвитку, життєвого досвіду, здатності мати належне почуття відповідальності за наслідки своїх дій тощо [195, с. 34]. В даному випадку зазначається про нерівність дієздатності у громадян, тим часом як первинним елементом все ж є правоздатність, яка також не є однаковою залежно від віку, статі, стану здоров'я, освіти, місця проживання тощо. Однак зазначені фактори, які впливають на об'єм правоздатності, можуть змінювати тією ж мірою й обсяг дієздатності і деліктоздатності конкретних фізичних осіб.

Аналіз адміністративного законодавства України дозволяє нам стверджувати, що адміністративна дієздатність громадян залежить, перш за все, від віку, хоч в той же час слід зазначити, що нижня його межа законом не встановлена. В повному обсязі вона виникає з моменту досягнення громадянином повноліття. Оскільки адміністративна правосуб'єктність є складовою загальноцивільної правосуб'єктності, то і адміністративна дієздатність, що поширюється лише на права та обов'язки, які реалізуються у сфері державного управління, вже є загальною дієздатністю. Далі слід вказати на стан здоров'я, при розладі якого особа може бути в судовому порядку визнана недієздатною, і у такому випадку вона не є суб'єктом адміністративної відповідальності.

Під правовою категорією «адміністративна дієздатність» слід розуміти визнану нормами позитивного права та гарантовану державою здатність і можливість суб'єкта за наявності відповідного розумового й психічного рівня розвитку, здатності мати належне почуття відповідальності за наслідки своїх дій самостійно, власними свідомими діями здійснювати суб'єктивні юридичні права та обов'язки, зокрема нести відповідальність за їх невиконання.

Окремим питанням постає дієздатність органів публічного адміністрування та посадових осіб, що здійснюють накладення адміністративних стягнень, наприклад у день, коли особа перебуває не при виконанні службових обов'язків,

або посадова особа одного регіонального підрозділу перебуває в іншому регіоні. Так, наприклад, коли патрульний поліцейський, перебуваючи не при виконанні власних службових обов'язків або перебуваючи в іншому місті області, помітив порушення ПДД і вирішує зупинити автомобіль та накласти на водія адміністративне стягнення, то в даний момент він вийде за межі правомірної поведінки і його дії вийдуть поза його законні повноваження. Тому, на нашу думку, слід питання адміністративної дієздатності також висувати і до посадових осіб органів публічного адміністрування.

Дієздатність дозволяє особам вступати в адміністративно-правові відносини з органами державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюються таким чином:

- 1) реалізація громадянами належних їм прав;
- 2) виконання громадянами покладених на них обов'язків.

Якщо в основі адміністративно-правових відносин лежить реалізація громадянами прав або виконання ними обов'язків, то наявність правосуб'єктності громадян є обов'язковою умовою виникнення даних правовідносин, при цьому самі суспільні відносини здійснюються в рамках правозастосовної поведінки.

Зовсім іншими є характер та зміст відносин, що отримують власний розвиток у разі порушення громадянами покладених на них обов'язків, або коли порушуються їхні права, оскільки виникають не просто адміністративні правовідносини, а адміністративно-деліктні відносини. Коли органами державної або муніципальної адміністрації і їх посадовими особами порушуються права, свободи і законні інтереси громадян, то наявність дієздатності громадянина не грає вирішальної ролі, оскільки захисту підлягають права, свободи та законні інтереси усіх суб'єктів, а не лише дієздатних громадян, інакше захист буде носити вибірковий характер, що протирічить положенням Конституції України. Різниця буде полягати лише в тому, що дієздатний громадянин сам буде виступати у ролі позивача до органів державної влади або місцевого самоврядування і їх посадових осіб, а при недієздатності громадянина в даній

іпостасі будуть виступати законні представники. Таким чином, для розвитку адміністративно-правових відносин, пов'язаних з порушенням прав громадян, достатньо правоздатності останніх.

Дещо інша ситуація має місце при порушенні або невиконанні громадянами адміністративно-правових обов'язків, оскільки необхідною є наявність їх дієздатності, а її відсутність означає відсутність вини суб'єкта правопорушення і виключає можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності за відсутності складу правопорушення. Але якщо під дієздатністю розуміти здатність особи самостійно здійснювати надані їй права і покладені на неї обов'язки, то в такому визначенні даної правової категорії підстави для юридичної відповідальності практично не прописані.

Уявляється, що в структурі правосуб'єктності як самостійний елемент слід виділяти «деліктоздатність», тобто «здатність нести юридичну відповідальність за власні дії» [196, с. 62-63], затребуваність, що неодмінно настає у випадку вчинення делікту. Хоч щодо логіко-семантичного змісту даного поняття все ж висуваються певні претензії. Так, на думку С. Братуся, термін «деліктоздатність», виходячи з етимологічних характеристик, означає не здатність нести юридичну відповідальність, як це розуміється в класичному розумінні даного терміна, а якраз навпаки – фізичну здатність до вчинення правопорушень [197, с. 64], і тут варто погодитися, адже певна логіка в цьому є, якщо розглянути обидва поняття «делікт» і «здатність» окремо, то виходить, що це фізична можливість вчиняти делікти, здатність до деліктів. Зважаючи на це, А. Пасічних слушно пропонує ввести такий термін, як «респондоздатність» [198] від «respond» – «відповідати», тобто здатність відповідати. Проте, хоч це і вважається більш точним поняттям, воно не змінює необхідності узгодження його фактичного змісту.

Деякі вчені, загалом вірно визначаючи недостатність виключно наявної дієздатності як умови притягнення особи до адміністративної відповідальності, водночас хибно характеризують адміністративну деліктоздатність виключно з досягненням певного віку на момент вчинення правопорушення. [199, с. 85-86].

На думку О. Іоффе, якщо настання дієздатності пов'язане з фізіологічним розвитком особистості, з вольовими можливостями суб'єкта самостійно здійснювати права та виконувати обов'язки, то вік настання деліктоздатності встановлюється нормами позитивного права, хоч і з урахуванням настання дієздатності. Із зазначеною тезою не можна повністю погодитися, адже адміністративна деліктоздатність як правова категорія має самостійне значення в силу того, що вона залежить не лише від віку суб'єкта, але і від тієї ролі, яку він відіграє в адміністративно-деліктних відносинах. Будь-яка осудна особа, що досягла повноліття, стає цілковито дієздатною, однак це зовсім не означає того, що така особа автоматично є деліктоздатною в будь-яких ситуаціях, закріплених в КУпАП. Прикладом може слугувати, знову ж таки, досягнення жінкою повноліття, однак наявність у неї дитини до 1 року виключає її деліктоздатність, а отже і здатність нести передбачене адміністративне стягнення. Тобто деліктоздатною виступає не будь-яка дієздатна особа, а лише та, що характеризується ознакою деліктоздатності стосовно конкретного делікту.

Не можна не враховувати і тієї обставини, що реалізація прав і виконання обов'язків дієздатною особою можуть призвести до прямо протилежних результатів, залежно від того, як вони здійснюються – в рамках закону чи з його порушенням. Таким чином, недостатньо того, щоб особа могла власними діями реалізовувати надані їй суб'єктивні права або покладені адміністративно-правові обов'язки. Разом з цим необхідно, щоб вона розуміла, що у випадку неправомірної поведінки, коли її діями або бездіяльністю спричиняється шкода інтересам інших осіб, суспільства чи держави, дана особа може бути притягнена до адміністративної відповідальності.

Тією ж мірою є очевидним, що деліктоздатність виступає підставою для реалізації дієздатності в адміністративно-деліктних відносинах, адже без неї дієздатність мертва і може розглядатися лише виключно теоретично.

Дієздатність передбачає можливість особи самостійно здійснювати ті або інші права та обов'язки, тобто здатність вступати в правовідносини. При цьому громадянин може або вступити в правовідносини, або ж утриматися від цього, і

тоді дієздатність фактично залишиться не затребуваною, в кінці кінців це залежить від волі самого суб'єкта. У випадку ж, коли дієздатна особа здійснює яку-небудь дію, деліктоздатність автоматично проявляється одночасно з моменту початку реалізації права або виконання обов'язку. Таким чином, дієздатність і деліктоздатність – це два різних юридичні стани людини, дві складові, які разом з правоздатністю утворюють правосуб'єктність.

Спеціально уповноважені на те органи державної влади, їх посадові особи наділені правом переслідування осіб, що здійснили правопорушення, і цьому праву має кореспондуватися обов'язок правопорушника зазнавати заходів державного примусу. Такий обов'язок осіб впливає не з дієздатності, а з деліктоздатності суб'єкта. Іншими словами, деліктоздатність означає ту частину зобов'язань, яку фізичні особи приймають на себе вступаючи в адміністративно-правові відносини.

Таким чином, під поняттям «адміністративна деліктоздатність» слід розуміти здатність особи, вступаючи в адміністративні правовідносини, відповідально здійснювати надані суб'єктивні права і покладені юридичні обов'язки, що ґрунтуються на здатності нести адміністративну відповідальність за власні вчинки (зазнавати заходів державного примусу), що залежить від віку суб'єкта та ролі, яку він відіграє в адміністративно-деліктних відносинах. Адміністративно-деліктоздатність автоматично проявляється одночасно з моменту початку реалізації права дієздатною особою або виконання обов'язку.

Для кожної категорії суб'єктів, що беруть участь в адміністративно-правових відносинах, зміст правосуб'єктності буде характеризуватися власною специфікою, що залежить від обсягу правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, а також співвідношення між ними. Тому вбачається більш конструктивним говорити про те, що залежно від тих або інших факторів може змінюватися об'єм і зміст правоздатності, дієздатності і деліктоздатності, а отже і правосуб'єктності в цілому.

Законослухняність суб'єктів також має відповідне значення для визначення правосуб'єктності особи. Наприклад, громадяни, що знаходяться в місцях



позбавлення волі за вироком суду, не мають права голосувати на місцевих виборах, адже на час ув'язнення не належать до жодної з територіальних громад [200]. Однак дані обмеження не стосуються щодо голосування у разі виборів народних депутатів, адже відповідно до загального виборчого права, передбаченого Конституцією України, міжнародними актами та законами України, передусім Законом «Про вибори народних депутатів України» особи, що перебувають у місцях позбавлення волі, все ж мають право голосувати. Так п. 3 ч. 3 ст. 2 вказує на наявність серед переліку документів, які підтверджують громадянство України виборця на виборах депутатів, картки (довідки) установи виконання покарань або слідчого ізолятора [201].

На рівень інтегрованості особи у сферу адміністративно-правових відносин можуть впливати і опосередковані, неформальні обставини. Скажімо, наявність у суб'єкта релігійних переконань (ч. 4 ст. 35 Конституції України) може впливати на зниження правосуб'єктності. Саме зниження, адже тут особа не повністю звільняється від відбування військової служби, в даному випадку лише змінюється її форма. Таким чином, це відображається на механізмі реалізації правосуб'єктності.

Існують й інші фактори, що також суттєво впливають на можливість громадян здійснювати ті чи інші права і виконувати обов'язки. Наприклад, у разі призначення на посади, особливо коли йдеться про державну службу, враховується наявність родинних зв'язків між керівником та підлеглим. Так, не дозволяється призначати на державну посаду близьких осіб, які перебувають у відносинах підпорядкування або є прямо підпорядкованими близькими особами або родичами. Відповідно до ст. 32 «Обмеження щодо призначення на посаду» Закону України «Про державну службу» не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи [202].

Крім того, зайняття деякими видами діяльності вимагає наявності спеціальної освіти, а в ряді випадків – і стажу роботи зі спеціальності, наприклад судді.

Окремим питанням виступає правовий статус юридичної особи публічного права як суб'єкта адміністративно-деліктних відносин. У науці адміністративного права досить довго вважалося, що в адміністративно-деліктних відносинах суб'єктами адміністративного правопорушення не можуть виступати особи, що наділені владними повноваженнями [31, с. 158], що пояснювалося тим, що після революції 1917 року адміністративна юстиція почала визнаватися проявом «буржуазного інституту» [203, с. 136], у зв'язку з чим зазначений інститут було фактично ліквідовано, з можливістю оскарження неправомірних адміністративних актів виключно до адміністративного органу, що в ієрархічній структурі стояв вище [204, с. 29]. Даний хід речей значно вплинув на розвиток радянської науки адміністративного права «в часи підпорядкування правоохоронної системи функціям виконавчої влади» [188, с. 120], відлуння якого залишило слід і на сучасному стані науки адміністративного права.

Слід зазначити, що сьогоденний стан економічних та суспільних перетворень впливає на розвиток адміністративного права, і тим самим говорить нам про необхідність якісних демократичних, людиноцентристських перетворень, в тому числі щодо повного законодавчого визнання юридичних осіб публічного права не лише суб'єктами адміністративної відповідальності, але і адміністративного правопорушення. Для цього в першу чергу слід проаналізувати їх правовий статус.

Юридичним особам, як і фізичним, для визначення правового статусу необхідно володіти ознаками правосуб'єктності, що, проте, характеризується певними особливостями. Слід одразу зазначити, що для даної категорії суб'єктів адміністративно-правових відносин виокремлення структурних елементів правосуб'єктності не має такого практичного значення, як для фізичних осіб. Пояснюється це тим, що правоздатність настає одночасно з моменту реєстрації юридичної особи. Окрім того, слід зазначити, що зміст правосуб'єктності даної категорії суб'єктів і характер її реалізації залежить від їх структури і форми власності.

Здійснюючи характеристику правосуб'єктності юридичних осіб, А. Зеліско в структурі останньої виділяє такі елементи, як правоздатність та дієздатність [205, с. 20].

На противагу цьому Ю. Ільницька справедливо вважає, що неприпустимим є зведення ознак юридичних осіб публічного права лише до наявності суб'єктивних прав та обов'язків [206, с. 329].

Підтримуючи дану позицію, О. Пундор іде далі та обґрунтовує наявність у юридичних осіб такого елемента, як адміністративна деліктоздатність [207, с. 61], без наявності якого не можна говорити про її можливість бути суб'єктом правовідносин повною мірою. Окрім того, слід зазначити, що деліктоздатність у даному випадку виступає самостійним елементом правосуб'єктності юридичних осіб.

Важливим постає питання, в чому ж полягає відмінність правового статусу юридичних осіб приватного права від юридичних осіб публічного права в адміністративно-деліктних відносинах. Вважаючи, що правосуб'єктність юридичних осіб публічного права, на відміну від юридичних осіб приватного права, в адміністративно-деліктних відносинах є дещо складнішою за змістом, Р. Миронюк пропонує виділяти такі його елементи: а) адміністративно-деліктна правоздатність, яку автор визначає як компетенцію зі складення протоколу про адміністративне правопорушення, оформлення матеріалів справи, її розгляд, прийняття рішення у справі, забезпечення його виконання, вжиття інших примусових заходів забезпечення провадження у справі; б) адміністративно-деліктна дієздатність, що розуміється як комплекс повноважень щодо реалізації названої вище компетенції, який полягає в реалізації наданих від імені держави та громади прав та виконанні обов'язків, які на них покладені; в) гарантія реалізації наділених повноважень, що є наявністю засобів для реалізації повноважень та захисту посадової особи у випадку законної реалізації таких повноважень; г) відповідальність за порушення умов, порядку та способу реалізації наділених повноважень (адміністративна та дисциплінарна відповідальність) [208, с. 70]. Загалом погоджуємося з думкою автора, хоч слід

зазначити, що останні два елементи не треба виділяти в окремі складові правового статусу юридичної особи публічного права, відмежовуючи тим самим їх від дієздатності та деліктоздатності, складовими яких, на нашу думку, вони і є.

Вважаємо, що ступінь реалізації правосуб'єктності юридичних осіб публічного права проявляється через такі риси: 1) належність до системи органів державної влади; 2) поєднання ознак юридичних і фізичних осіб (посадова та службова особа); 3) наявність широкого ряду правообмежень для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; 4) особливий порядок накладання стягнень на державних службовців та службових осіб органів місцевого самоврядування у випадку порушення ними прав, свобод і законних інтересів громадян.

Основна відмінність, що відрізняє дані два суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, полягає у специфіці та змісті правосуб'єктності юридичних осіб публічного права (органів державної влади або місцевого самоврядування), яка визначається наявністю в останніх повноважень владного характеру, та притягнення їх до відповідальності через їх посадових осіб. Окрім того, юридичні особи публічного права також мають двогранний характер і можуть виступати як суб'єктами адміністративного правопорушення, так і суб'єктом управління. Так, в більшості випадків в інтересах юридичної особи діє її посадова особа/службова особа, а отже, попри формальне вчинення адміністративного делікту юридичною особою публічного права, на практиці за такі діяння несуть відповідальність їх посадові особи [209, с. 104]. Управлінську (адміністративну) владу можна трактувати в юридичному аспекті як право, можливість або здатність суб'єкта відносин управління (індивіда, групи) здійснювати цілеспрямований вплив на іншого суб'єкта зазначених відносин, підкоряти, контролюючи і змінюючи його поведінку, підкоряти своїй волі інших людей, видавати акти, здійснювати організаторську роботу [210]. При цьому юридичній особі публічного права притаманні усі складові державної організації: особовий склад, організаційна структура, матеріальні засоби, інформація, зв'язуються в єдине динамічне ціле за допомогою владних

повноважень, наявність яких необхідна для реалізації органами виконавчої влади та місцевого самоврядування покладених на них функцій.

Слід наголосити, що до юридичних осіб публічного права – суб'єктів адміністративно-деліктних відносин має висуватися найсуттєвіша вимога врахування інтересів громадян та юридичних осіб, які за своєю суттю переважною мірою визначають суб'єктний склад адміністративно-правових відносин, саме їм і направлена основна маса владних велінь. Дана проблема в законодавстві знайшла своє відображення і вирішується таким чином: по-перше, державна служба заснована на принципі верховенства права, тобто забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України (п. 1, ч. 1 Закону «Про державну службу»). доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень; патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові тощо; по-друге, до числа основних обов'язків державного службовця віднесено: повага честі і гідності людини, недопущення порушення прав і свобод людини та громадянина; додержання вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігання виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; надання публічної інформації в межах, визначених законом, тощо (ст. 8 Закону України «Про державну службу»).

Природно, що, наділяючи юридичні особи публічного права, які представлені державними службовцями, владними повноваженнями, і держава, і громадяни мають право висувати підвищені вимоги до відбору кадрів на державну службу. У зв'язку з цим законодавець передбачив ряд обмежень, за яких громадянин не може бути прийнятий на державну службу або перебувати на ній. Зокрема це відбувається у випадках:

– відсутності громадянства або ж наявності іноземного (ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу»);

– перевищення вікових обмежень до 18 (ст. 19) або після 65 років (ч. 2,

ст. 19);

- відсутності належного освітнього рівня відповідно до категорії посад;
- наявності родинних або близьких зв'язків із керівництвом підрозділу;
- політичної упередженості (ст. 10);
- відсутності дієздатності або її обмеженості;
- наявності непогашеної або незнятої судимості за вчинення умисного злочину;
- позбавлення судом права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади;
- піддання адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення;
- непройдення спеціальної перевірки або ненадання згоди на її проведення;
- підпадання під заборону, встановлену Законом України "Про очищення влади" (ст. 19 Закону України «Про державну службу»).

Слід водночас зазначити, що законодавець не висунув аналогічних вимог до службовців органів місцевого самоврядування (ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування»), обмежившись лише:

- повною недієздатності особи, тим самим надаючи можливість стати службовцями особам з обмеженою дієздатністю;
- наявністю судимості за вчинення умисного злочину не погашеної у встановленому законом порядку;
- неможливістю прямого підпорядкування близьким особам;
- позбавленням за рішенням суду права займати посади в органах державної влади та їх апараті або в органах місцевого самоврядування протягом установленого строку.

Правосуб'єктність юридичних осіб є необхідним елементом для визначення їх учасником адміністративно-деліктних відносин і включає в себе такі обов'язкові елементи, як «правоздатність», «дієздатність» та «деліктоздатність». Проте, якщо юридичні особи приватного права в адміністративно-деліктних відносинах виступають виключно в ролі суб'єкта

адміністративного правопорушення, то юридичні особи публічного права характеризуються двостороннім характером та наявністю владних повноважень. Вони можуть виступати як у ролі суб'єкта адміністративної відповідальності, так і суб'єкта, що здійснює правопорушення через посадових осіб.

Ступінь реалізації правосуб'єктності юридичних осіб публічного права проявляється через такі риси, як: 1) належність до системи органів державної влади; 2) поєднання ознак юридичних і фізичних осіб (посадова та службова особа); 3) наявність широкого ряду правообмежень для державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування; 4) особливий порядок накладання стягнень на державних службовців та службових осіб органів місцевого самоврядування у випадку порушення ними прав, свобод і законних інтересів громадян.

Юридичні особи публічного права як суб'єкти адміністративно-деліктних відносин не є рівними за вимогами, що висуваються до них, за правовим статусом за наявності однакових адміністративно-юрисдикційних повноважень в адміністративно-деліктних відносинах щодо накладення адміністративного стягнення.

Однак для визнання особи суб'єктом адміністративно-деліктних відносин замало звичайних елементів, що складають правосуб'єктність. Так, для притягнення громадянина до адміністративної відповідальності частіше за все не вимагається встановлення якихось додаткових відомостей про правопорушення, особливо щодо його роду діяльності. Однак в ряді складників об'єктом адміністративного правопорушення може бути не будь-який громадянин, а лише той, що відповідає конкретним характеристикам, бере участь в даних правовідносинах в певній ролі. Наприклад, водій транспортного засобу, пішохід, пасажир транспортного засобу та інший учасник дорожнього руху, батьки та інші законні представники неповнолітніх, особи, стосовно яких встановлений адміністративний нагляд тощо (КУпАП).

Вбачається, що подібна конкретизація характеристик суб'єкта, уточнюючи коло осіб, на яких поширюється дія відповідної норми права, зменшує

можливість помилки правозастосовного суб'єкта при виборі суб'єкта, який підлягає адміністративній відповідальності.

Громадянство правопорушника, за рідкісним винятком, не відіграє суттєвої ролі при вирішенні питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Стаючи учасником адміністративно-деліктних відносин, іноземець або особа без громадянства здобуває загальний адміністративно-деліктний юридичний статус, що передбачено ст. 16 КУпАП та ст. 23 Закону України “Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства в Україні”, а також особливий статус, який підтверджується окремими процесуальними правами та обов'язками зазначених осіб [211, с. 68]. Однак законодавець може конструювати і склади адміністративних правопорушень, суб'єктами яких є тільки іноземні громадяни або особи без громадянства. Так, іноземці або особи без громадянства порушують правила перетинання кордону, зокрема поза офіційними пунктами пропуску або в таких пунктах, проте з ухиленням від прикордонного контролю, не звернувшись невідкладно із заявою про прохання притулку в Україні або статусу біженця тощо [212, с. 266].

З огляду на статистичні дані, із загальної кількості адміністративних проступків вчинені іноземцями займають значну роль. Особливо це стосується таких деліктів, як порушення правил законного перебування на території України, порушення порядку реєстрації, знаходження в Україні за недійсними документами, порушення порядку переміщення і вибору місця проживання [213, с. 120-125].

З огляду на те, що суб'єктом адміністративного правопорушення є юридична особа публічного права, відносини з притягнення її до адміністративної відповідальності вирішуються через накладення адміністративних стягнень на її посадову або службову особу. За відсутності в законодавстві чіткого визначення та розмежування зазначених термінів, у теорії та практиці застосування виникає плутанина, що дає простори для подальшої спекуляції та уникнення від відповідальності. Тому, на нашу думку, не менш актуальною в період сьогодення є проблема визначення змісту та ролі понять



«посадова особа» та «службова особа» в адміністративно-деліктних відносинах. Підсилює інтерес також факт того, що дані поняття можуть виступати як суб'єктами адміністративного делікту, так і суб'єктами адміністративної відповідальності. Різниця між ними полягає лише у вчинених діяннях, які, на відміну від проступків, порушують права громадян, та наявності у них повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб, що робить їх особливими суб'єктами адміністративно-деліктних відносин. Проте питання визначення їх правосуб'єктності ускладнюється неоднозначністю поглядів на їх зміст.

З огляду на складність визначення понять «посадова» і «службова» особа [214, с. 59] вважається, що адміністративні делікти, суб'єктами вчинення яких вони виступають, є найбільш неоднозначними у застосуванні та складними для класифікації, адже відсутність чіткого розуміння зазначених понять створює невизначеність їх правового статусу як суб'єктів адміністративно-деліктних відносин. Встановлення їх поняття та змісту дозволить розкрити їх місце в правовідносинах деліктного типу.

У науці адміністративного права питання визначення поняття «посадова особа» та відмежування даного поняття від понять «службова особа», «державний службовець» тощо були предметом досліджень О. Круглова, І. Харя, М. Живко, О. Стецика, І. Олійника, Є. Скубака тощо.

Такий стан речей сьогодні виглядає цілком закономірним явищем, адже з самого початку була відсутня основа для чіткої уяви про дану категорію суб'єктів. Незважаючи на те, що відповідальність посадових осіб передбачена нормами різних галузей права, складно сперечатися з тим, що наразі не існує чіткої та однозначної законодавчої дефініції «посадова особа». Однак слід зазначити, що окремі спроби законодавчого закріплення зазначеного поняття все ж мали місце на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Так, у 2013 році був виданий Закон України «Про державну службу», який ввів термін «посадова особа» на зміну радянському «службова особа» [215, с. 201-206].

Посадові особи покликані організовувати управлінський процес в органах

державної влади або їх підрозділах, представляють їх в зовнішніх зносинах тощо [216, с. 92].

В листі Міністерства Юстиції України 03.11.2006 № 22-48-548 термін «посадова особа» тлумачиться як керівник та заступник керівника державного органу та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [217].

Законодавче визначення терміна «службова особа» міститься у п. 1, 2 Примітки до ст. 364 Кримінального кодексу України, де останню визначено як особу, що постійно або тимчасово здійснює функції представника влади, а також обіймає постійно або тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Службовими особами ККУ також визнає також іноземців або осіб без громадянства, які виконують обов'язки, зазначені в пункті 1 вказаної Примітки [23].

Отже, очевидним є те, що розмежування понять «посадова» і «службова» особа можливе лише на основі наданих їм владних повноважень [216, с. 181].

На нашу думку, Н. Ярмиша слушно вважає, що у співвідношенні категорій «службова» та «посадова» всі посадові особи є службовими за визначенням, однак не кожна службова особа може бути посадовою. У зв'язку з цим вчений пропонує оперувати термінологічним словосполученням «службові, зокрема посадові особи» замість «службові та посадові особи» [218, с.132].

Отже, цілком очевидно, що відсутність чіткого та однозначного, систематизованого визначення категорій «посадова» та «службова» особа у законодавстві України помітно ускладнює однозначне їх тлумачення, а отже негативно впливає і на самі адміністративно-деліктні відносини. На нашу думку, чітке розмежування даних понять на основі притаманних їм повноважень дозволить налагодити понятійно-категоріальний апарат законодавства та усуне можливість їх неправильного тлумачення, а отже і застосування.

Окремим питанням виступають юридичні особи, в яких посадові та службові особи працюють. В період сьогодення існування адміністративної відповідальності юридичних осіб в Україні є фактом правової реальності, хоч ступінь упорядкованості даних відносин є значно меншим порівняно з адміністративною відповідальністю фізичних осіб [12, с. 211]. Справді, зараз існує широкий масив правових актів, що визнають юридичних осіб приватного права суб'єктами адміністративно-деліктних відносин. Це, зокрема, закони України «Про відповідальність підприємств, установ і організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про виключно морську (економічну) зону України», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про банки і банківську діяльність», «Про пожежну безпеку» тощо. Однак попри численний ряд нормативно-правових актів сьогодні все ще неможливо говорити про їх впорядкованість та систематизацію.

З іншого боку, в період розвитку демократичних перетворень в Україні та євроінтеграційних процесів важливим, хоч і не повністю розкритим, питанням залишається правовий статус юридичних осіб публічного права щодо відносин адміністративного правопорушення, які довгий час були поза увагою науковців в силу об'єктивних причин. Цікавість викликає їх «двогранний» характер, тобто можливість виступати у ролі як суб'єкта адміністративного правопорушення через посадових осіб, так і суб'єкта відповідальності за його вчинення.

В адміністративно-деліктних відносинах однаковими суб'єктами є юридичні особи публічного права та юридичні особи приватного права. Так, Є. Хохлов ще чверть століття тому вказував на факт появи юридичної особи в ролі суб'єкта як публічного, так і приватного права, що від власного імені виступає учасником цивільних, адміністративних, кримінальних та трудових відносин, несучи відповідальність власним майном в межах зазначених правовідносин [219, с. 153-156]. Перші представлені органами державної влади, уповноваженими через власних представників (службових та посадових осіб) здійснювати адміністративно-юрисдикційні повноваження, виявляти правопорушення, припиняти їх та накладати заходи адміністративної

відповідальності. Класифікацію зазначених юридичних осіб публічного права ми здійснимо у наступному підрозділі, в цьому ж зосередимося лише на правосуб'єктності останніх. Юридичні особи приватного права виступають іншою стороною адміністративно-деліктних відносин, вони є суб'єктами адміністративного проступку, а їх статус наразі набув особливої актуальності.

В юридичній літературі неодноразово зверталася увага на факт відсутності прямого законодавчого закріплення в КУпАП юридичної особи суб'єктом адміністративного правопорушення, а отже і адміністративно-деліктних відносин. Однак наразі існує широкий ряд нормативних актів, що регулюють адміністративну відповідальність юридичних осіб, разом з тим КУпАП у ст. 14-2 все ж говорить про адміністративну відповідальність юридичних та фізичних осіб «у разі вчинення правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, якщо за ними зареєстровано транспортний засіб» [22].

Сучасний стан правового статусу юридичних осіб публічного та приватного права як суб'єктів адміністративно-деліктних відносин є відлунням тривалого його обслуговування державоцентристської, командно-адміністративної моделі управління радянського періоду. Тому в світлі значних економічних та суспільних перетворень необхідною є нова демократична, людиноцентристська парадигма адміністративного права, яка в тому числі визначить законодавчо юридичних осіб публічного права не лише суб'єктами адміністративної відповідальності, але і адміністративного правопорушення [220, с. 143].

З огляду на це нова концепція адміністративно-деліктних відносин повинна містити якісну зміну сучасної парадигми, де суб'єктом адміністративного правопорушення може вважатися виключно фізична або юридична особа приватного права. В центрі нової моделі адміністративно-деліктних відносин органи державної влади мають займати значну роль, причому не лише щодо визнання їх суб'єктами адміністративної відповідальності, і але і як суб'єктів адміністративного правопорушення. Адже процеси демократичних

перетворень вказують на необхідність відходу від державоцентристської моделі побудови адміністративно-деліктних відносин.

Неможливість притягти юридичні особи публічного права до адміністративної відповідальності окремі вчені пояснюють характером побудови даних осіб і те, що їм притаманна дисциплінарна відповідальність. Із зазначеною думкою важко погодитися, адже дисциплінарна відповідальність є персоніфікованою і індивідуалізованою, тобто накладається на конкретну посадову або службову особу, тоді як сама організація не несе жодної відповідальності. Нова модель покликана усунути цей недолік.

У форматі адміністративно-деліктних відносин носіями владних повноважень є широкий ряд суб'єктів, що входять в складну, багатофункціональну і різнорівневу управлінську систему: органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, державні службовці та службові особи місцевого самоврядування. Наслідком різноманітності суб'єктів, наділених владними повноваженнями, стає те, що влада персоніфікується за функціональною ознакою.

Здійснити оцінку адміністративної влади найлегше через зовнішні прояви, за її впливом на поведінку інших суб'єктів, яка може змінюватися в кращу або гіршу сторону. З огляду на те, що повноваження мають персоніфікований характер, тобто їх здійснюють конкретні особи, управлінська влада впливає і на внутрішній світ суб'єкта влади, змінюючи його тією чи іншою мірою.

Посада в органі адміністративної влади, перетворюючи індивідуальну волю на владну, значно посилює першу в усіх її проявах, як позитивних, так і негативних. Особистісне посилення відбувається за допомогою таких елементів, що складають зміст посади, а саме: авторитет, повноваження тощо. Зарахування на посаду в той же час часто буває пов'язаним з можливістю особистого отримання матеріальних та нематеріальних здобутків. Це впливає на особисті якості окремих керівників. Врешті-решт, державний службовець слугує не суспільству, а самому собі, його особиста воля (яка стала державною) керує ним у нераціональний, неправомірний або злочинний спосіб [221, с. 51]. Було б

наївним вважати, що подібна деформація не може відбуватися і з особистістю рядових державних службовців та в разі неналежного виконання службових повноважень представниками найчисленнішою категорією суб'єктів влади, сумарний збиток суспільним відносинам буде досить значним. З огляду на це очевидною є потенційна здатність індивіда-посадовця або службовця до конвенсації власних цінностей та мотивів перебування на посаді в негативному для держави та суспільства напрямку. Внаслідок цього владна воля перетворюється в персональну з усіма соціально-, економіко- та юридично-негативними наслідками.

На якість формування адміністративної влади впливають різні чинники, в тому числі і правового характеру. Правову основу проходження державної служби в Україні складають Основний Закон, Закон України «Про державну службу», інші закони та підзаконні нормативно-правові акти Уряду і Президента України.

Невизначеність місця і ролі державного службовця в системі державної влади є ще одним фактором, що сприяє зловживанню адміністративною владою. Навряд чи подібні негативні явища можна повністю виключити, однак число їх проявів можна зменшити. Однак слід зазначити, що, на думку І. Арістової, у правовому сенсі державну службу слід розглядати як систему правових норм, які регламентують державно-службові відносини окремої категорії працівників – державних службовців: їх права, обов'язки, заходи стимулювання та обмеження, відповідальність, порядок виникнення і припинення службових відносин [222].

Цілком очевидно, що не всі державні службовці є представниками влади, а лише деякі з них. У зв'язку з цим видається, що в українському законодавстві про державну службу слід закріпити такі положення. По-перше, "державний службовець, який є представником влади, здійснює свої функції від імені держави і в межах переданих (делегованих) йому повноважень, реалізація яких служить інтересам держави і не повинна порушувати права і інтереси громадян, а також юридичних осіб"; по-друге, "державний службовець, який не є представником влади, здійснює свою діяльність в межах функціональних

обов'язків, відповідних до його посади в органах державної влади України, а також в інших державних органах, утворених відповідно до Конституції України, не порушуючи при цьому права та інтереси громадян, а також юридичних осіб". Аналогічні правові новели дозволять уточнити і правовий статус муніципальних службовців.

Задля здійснення точної оцінки правового статусу органів управлінської влади та посадових та службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування слід здійснити аналіз змістовного наповнення таких категорій, як «посада на державній службі», «державна служба», «державний службовець».

Одразу слід зазначити, що, на думку Л. Білої, використання поняття «посада у державній службі» є нелогічним та неправовим з огляду на те, що державна служба – це правовий інститут, але не організаційно-структурне утворення, яке має штатний розклад. Зважаючи на це, більш вірогідним є ототожнення понять «державна посада» та «посада в державному органі», адже зазначені поняття надають можливість розмежувати посади на: державні – в органах державної влади, та недержавні – у недержавних організаціях (громадські організації, політичні партії, рухи, громадські формування тощо) [223, с. 49-53].

На думку М. Козюбри, державна влада – це офіційне легітимне волевиявлення держави, її органів та посадових осіб, що полягає у здійсненні влади народу [224, с. 7].

Натомість А. Борко вважає таке визначення завузьким. З огляду на це вчений пропонує такі сутнісні ознаки державної влади: владно-вольовий характер; набір засобів, за допомоги яких владою впроваджуються власна воля і вплив на поведінку людей та соціальних груп (до вказаних засобів автор відносить: авторитет влади, що базується на рівні розвитку правової культури та правосвідомості людей та соціальних груп; право, яке встановлює чи санкціонує певні загальнообов'язкові правила поведінки і таким чином регулює відносини в суспільстві; примус тощо); державний механізм (апарат управління та апарат примусу); легітимність (визнання державної влади правомірною вирішувати та

управляти суспільними справами як з боку населення держави, так і з боку міжнародного співтовариства); легальність («законність і офіційність державно-владної діяльності»); функції [225].

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [202].

Виділимо головне: а) для державної посади характерним є встановлене коло обов'язків з виконання і забезпечення повноважень даного державного органу та відповідальність за виконання цих обов'язків; б) державна служба розглядається як професійна діяльність; в) державний службовець – особа, яка виконує обов'язки з державної посади.

Автору невідомо, чим керувалися розробники цього закону, але ясно інше – в такому визначенні категорій "державна служба", "державний службовець" не відображено моменти, які мають, як видається, основне і принципове значення. Їх відсутність породжує ряд питань, і відповіді на них можуть бути діаметрально протилежними, аж до спотворення того сенсу, який законодавцем спочатку закладався в правові норми. По-перше, не визначено, як співвідносяться повноваження державного органу і держави? По-друге, від чийого імені виступає державний службовець, виконуючи і забезпечуючи повноваження державного органу? По-третє, в якій якості виступає державний службовець і які пріоритети інтересів він відстоює?

Поєднання ознак юридичних і фізичних осіб є ще однією особливістю адміністративної правосуб'єктності державної і муніципальної адміністрації.

Відповідно до чинного законодавства державні службовці та службові особи органів місцевого самоврядування користуються правами і свободами, несуть обов'язок і відповідальність перед державою і суспільством нарівні з усіма громадянами. Разом з тим реалізація правосуб'єктності державними чи



муніципальними службовцями пов'язана з наявністю значної кількості обмежень, передбачених ЗУ «Про державну службу». Так, не допускається:

- призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи (ст. 32 ЗУ «Про державну службу»).

- бути членом політичної партії, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії "А". На час державної служби на посаді категорії "А" особа зупиняє своє членство в політичній партії;

- обіймати посади в керівних органах політичної партії;

- суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії "А";

- залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

- у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях (ч. 3, ст. 10 ЗУ «Про державну службу»);

- організовувати страйки та агітації, брати участь у них (ч. 5 ст. 10 ЗУ «Про державну службу»).

Зазначений закон передбачає і відповідальність державних службовців, проте вона переважно є дисциплінарною. Однак в законі немає жодної згадки про те, що на сам орган державної влади також має бути накладено адміністративні стягнення.

З огляду на це нова концепція адміністративно-деліктних відносин має містити якісну зміну парадигми, де суб'єктом адміністративного делікту буде вважатися фізична особа, юридична особа приватного права та посадова особа органів публічної адміністрації. В центрі нової моделі адміністративно-деліктних відносин органи державної влади мають займати значну роль, причому не лише щодо визнання їх суб'єктами адміністративної відповідальності, але суб'єктами адміністративного правопорушення. Адже процеси демократичних перетворень

вказують на необхідність відходу від державоцентристської моделі побудови адміністративно-деліктних відносин.

Неможливість притягти юридичні особи публічного права до адміністративної відповідальності окремі вчені пояснюють характером побудови даних осіб і притаманністю їм дисциплінарної відповідальності. Із зазначеною думкою важко погодитися, адже дисциплінарна відповідальність є персоніфікованою й індивідуалізованою, тобто накладається на конкретну посадову або службову особу, тоді як сама організація не несе жодної відповідальності. Нова модель покликана усунути цей недолік.

Тому лише наявність правоздатності, дієздатності і деліктоздатності в їх неподільності дозволить вести мову про повну адміністративну правосуб'єктність особи.

Отже, під поняттям «правосуб'єктність особи в адміністративно-деліктних відносинах» слід розуміти: соціально-юридичну здатність особи – суб'єкта адміністративного права набувати, мати, реалізовувати (виконувати) і припиняти обумовлені установчими та\або нормативними (компетенційними) актами адміністративні права і обов'язки та здатність нести адміністративну відповідальність за їх недотримання. Адміністративна правосуб'єктність особи виникає лише за неподільної наявності правоздатності, дієздатності і деліктоздатності.

Адміністративна правоздатність – це ґрунтована на нормах позитивного права, визнана і гарантована державою здатність особи бути держателем суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері владно-управлінських правовідносин.

Правову категорію «адміністративна дієздатність» слід розуміти як визнану нормами позитивного права та гарантовану державою здатність і можливість суб'єкта за наявності відповідного розумового й психічного рівня розвитку, здатності мати належне почуття відповідальності за наслідки своїх дій самостійно, власними свідомими діями здійснювати суб'єктивні юридичні права та обов'язки та нести адміністративну відповідальність, передбачену

законодавством України за їх невиконання.

Адміністративна деліктоздатність визначається як здатність особи, вступаючи в адміністративні правовідносини, відповідально здійснювати надані суб'єктивні права і покладені юридичні обов'язки, що базується на їх здатності нести адміністративну відповідальність за власні вчинки (зазвати заходів державного примусу), що залежить від віку суб'єкта та ролі, яку він відіграє в адміністративно-деліктних відносинах. Адміністративна деліктоздатність автоматично проявляється одночасно з моменту початку реалізації права дієздатною особою або виконання обов'язку.

Суб'єктів адміністративно-деліктних відносин слід класифікувати на такі види:

– загальні суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, що є фізичною або юридичною деліктоздатною особою приватного або публічного права;

– спеціальний суб'єкт адміністративно-деліктних відносин – фізична або юридична особа, що володіє ознаками, лише наявність яких робить її деліктоздатною для окремої категорії адміністративних деліктів, а отже визначає можливість притягнення її до адміністративної відповідальності;

– особливий суб'єкт, яким виступає юридична особа публічного права, представники дипломатичних відомств, інваліди, вагітні жінки, неповнолітні, тобто особи, що характеризуються відповідними ознаками, які впливають на особливості їх притягнення до адміністративної відповідальності.

– суб'єкт адміністративно-деліктних відносин слід визначати як правосуб'єктні фізичні та юридичні особи, що реалізують надані їм права та обов'язки, вступаючи в адміністративно-деліктні відносини з метою захисту власних прав та законних інтересів, або сприяють реалізації зазначених прав, та суб'єкти публічної адміністрації або уповноважені ними особи, що реалізують надані їм повноваження з повного, усебічного, неупередженого та своєчасного розгляду справи про адміністративний делікт.

## 2.4. Класифікація суб'єктів адміністративно-деліктних відносин

Спроби наукової класифікації суб'єктів права і правовідносин здійснювалися неодноразово, і частіше за все як кваліфікуюча ознака використовувалося поняття «правовий статус».

Слід констатувати, що сьогодні система органів адміністративно-деліктної юрисдикції є надзвичайно розпорошеною, адже існує понад 40 органів, уповноважених на притягнення до адміністративної відповідальності за делікти в різних сферах. Їх низька ефективність пов'язується з системними порушеннями підзаконної нормотворчості, неможливістю її ефективного контролю в державі в цілому й в адміністративно-деліктній сфері зокрема; їх застосування значно обмежує права учасників адміністративно-деліктного процесу, а іноді призводить до накладення на них не передбачених законом обов'язків; відсутністю в уповноважених суб'єктів базової вищої юридичної освіти, що унеможлиблює об'єктивну правову оцінку ситуації; низьким показником рівня довіри громадян до уповноважених суб'єктів; відносно ускладненою процедурою застосування адміністративних санкцій за незначні порушення [208, с. 92].

Так, В. Хропанюк пропонує усіх суб'єктів поділяти на окремі індивіди і організації [148]. Така ж думка була висловлена свого часу Л. Ковалем, який, поширюючи зазначене теоретичне положення на сферу адміністративно-деліктних відносин, зазначає: «за таким критерієм, як соціальна сутність носія прав та обов'язків, суб'єкти відносин поділяються на: а) особистості (громадяни, іноземці, особи без громадянства, посадові особи та представники компетентних державних та суспільних органів); б) організації (державні органи або громадські організації, що виконують функції адміністративного переслідування та наділені відповідними владними повноваженнями)» [188, с. 113]. На нашу думку, зазначені тези не є вдалими, адже під індивідом прийнято розуміти окрему людину, особистість, тобто носія певних якостей, в той час, як у ролі суб'єкта виступає особа, наділена окремими обов'язками.

Відповідно до поширеної в науковій літературі думки своєрідність суб'єктів правозастосовних відносин полягає в тому, що їх можна досить чітко поділити на дві групи: 1) учасники даних відносин, що безпосередньо зацікавлені в результаті справи; 2) особи, наділені повноваженнями на розгляд справ, але без притаманного особистого інтересу в спорі або іншому конкретному юридичному питанні [226]. Вказана класифікація суб'єктів, побудована на різній зацікавленості учасників правовідносин у результаті справи, вбачається досить цікавою. Разом з тим, слід звернути увагу на окремі моменти. Так, вважаємо, що відсутність особистого інтересу другої сторони у вирішенні конкретної справи фактично має означати, що вона у власних діях керується виключно вимогами принципу законності. Однак не слід виключати й таку суттєву обставину, що, незважаючи на те, що орган державної влади покликаний забезпечувати реалізацію державного інтересу, у нього як в організованій відповідним чином та наділеної відповідними повноваженнями групи людей є і власний інтерес [227, с. 5]. Такий інтерес є досить передбачуваним – досягнення будь-якою ціною високих показників в роботі, тим самим показ гарної роботи органу, адже від цього залежить оцінка діяльності органу та настання відповідних наслідків. Власний інтерес може увійти в протиріччя з державним, якщо в критеріях оцінки діяльності органу державний інтерес відображається викривлено [228, с. 30]. Окрім того, нерідко посадова особа, реалізуючи державно-владні повноваження, намагається углядіти в цьому особистий інтерес. З іншої сторони, відсутність особистого інтересу компетентного органу зовсім не означає повної відсутності зацікавленості в його діях, адже реалізація повноважень щодо вирішення індивідуально-конкретних справ не може не базуватися на службовій юридичній зацікавленості у настанні результатів справи. Незважаючи на висловлені зауваження, представлена класифікація дозволяє дійти висновку щодо нерівності двох сторін, оскільки при вирішенні конкретних юридичних питань лише одна з них наділена державно-владними повноваженнями.

Системну класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктних відносин надає В. Колпаков. Так, до суб'єктів вчений відносить такі:

1) компетентні органи та особи, що наділені правом владних дій (актів), які безпосередньо впливають на рух і долю справи (суб'єкти, що складають протокол про адміністративний проступок, здійснюють розгляд справи про адміністративний проступок, що впливають на рух та вирішення справи, проте не уповноважені на розгляд справи (прокурор тощо), ті, що реалізують заходи забезпечення провадження у справі про вчинення адміністративного проступку);

2) суб'єкти, які представляють особистий інтерес у справі, але не мають владних повноважень (особа, що притягається до відповідальності, потерпілий, законні представники тощо);

3) суб'єкти, що сприяють встановленню об'єктивної істини через надання інформації про проступок, якою вони володіють, компетентним органам та їх посадовим особам;

4) суб'єкти, що залучаються для дослідження фактичних даних, з огляду на наявність у них спеціальних знань та навичок (різного роду експерти, перекладачі тощо);

5) суб'єкти, які засвідчують важливі факти та обставини для встановлення об'єктивної істини у справі (наприклад, поняті);

6) суб'єкти сприяння виконанню накладення адміністративного стягнення у справі про вчинення адміністративного делікту (громадські організації, адміністрації організацій тощо) [229, с. 61].

Дещо схожі думки щодо визначення учасника та суб'єкта адміністративно-деліктних відносин висловлює Р. Миронюк, який під учасниками пропонує розуміти осіб, що, вступаючи в адміністративно-деліктні правовідносини, реалізують власні права та обов'язки, з метою захисту своїх законних прав та інтересів або сприяють реалізації таких прав та інтересів іншими особами [208, с.49-50]. Тобто до учасників вчений відносить лише особу-правопорушника, його законного представника та посадову особу органу юридичної особи публічного права.

Суб'єктом адміністративно-деліктних відносин вчений визначає як учасників адміністративно-деліктного провадження, які, реалізуючи надані їм

права та обов'язки, вступають в адміністративно-деліктні правовідносини з метою захисту своїх прав та законних інтересів або сприяють у реалізації таких прав та інтересів іншим особам, так і суб'єктів публічної адміністрації або уповноважених ними (залучених ними) осіб, які реалізують надані їм повноваження щодо своєчасного, всебічного, повного та об'єктивного розгляду справи про адміністративне правопорушення [208, с. 50]. Тобто очевидним є те, що автор вбачає поняття «суб'єкт адміністративно-деліктних відносин» набагато ширшим за поняття «учасник адміністративно-деліктних відносин», що, на нашу думку, є хибним. Загальновідомо, що учасниками правовідносин можуть бути як суб'єкти, безпосередньо особи зацікавлені у справі, що мають права та обов'язки, так й інші особи, завданням яких є сприяння здійсненню деліктного процесу. До них слід віднести свідків, перекладачів, експертів тощо. Тому, на нашу думку, слід чітко визначати та розмежовувати зазначені поняття.

З огляду на це вищезазначена класифікація також більшим чином відображає зміст категорії «учасник адміністративно-деліктних відносин», адже очевидно, що вона є значно ширшою за категорію «суб'єкт адміністративно-деліктних відносин».

На думку вищезазначених авторів, лише державні органи і посадові особи, а також органи місцевого самоуправління, до компетенції яких віднесено право на врегулювання індивідуально-конкретних ситуацій, є суб'єктами правозастосовчої діяльності, тому «їх інколи називають лідируючими суб'єктами в процесуальних відносинах, в правозастосовчому процесі»; а у випадку коли «у розгляді конкретної справи беруть участь декілька владних суб'єктів, то серед них потрібно виділити вирішального суб'єкта» [226, с. 14]. Зміст даної тези у нас не викликає заперечень, хоча вжиті терміни не однозначно і не зовсім чітко відображають зміст понять, що розглядаються. Так, поняття «вирішальний суб'єкт» можна трактувати по-різному – як «головний, найважливіший» [230], або ж як «той, що приймає остаточне рішення», і в даному випадку матимуть рацію І. Галаган та А. Василенко, які уточнюють, що це орган, «який безпосередньо приймає норму права і вирішує справу [226, с. 14]. Окрім того, ми

вважаємо, що замість поняття «лідируючий» суб'єкт більш вдалим видається вживання поняття «домінуючий» [230, с. 149] суб'єкт.

Деякі автори здійснюють поділ через суб'єктів процесу. Так, В. Горшенєв свого часу визначав основним критерієм поділу суб'єктів адміністративно-деліктного процесу власне мету його вступу в процес, захист власних прав чи прав інших осіб [231, с. 158].

Для Л. Ковалю особиста і службова зацікавленість в результаті справи і здатність власною поведінкою впливати на розвиток правовідносин – не просто критерій для розмежування суб'єктів. На думку вченого, вони є «ознаками, що визначають поняття суб'єкта деліктних відносин та його місце і правовий статус». У зв'язку з цим він наголошує: «З точки зору зазначених ознак можна визначити два види осіб – учасників відносин адміністративної відповідальності. По-перше, це обов'язкові суб'єкти. По-друге, факультативні, тобто всі інші, що не відповідають вказаним ознакам, чиї процесуальні дії слугують лише засобами доказування (свідки, експерти тощо), а також особи, що мають юридичну заінтересованість у справі (представники обвинувачення та захисту)» [188, с. 111].

Таким чином, Л. Коваль розглядає у ролі суб'єктів адміністративно-деліктних відносин лише учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, а отже з'являється можливість навести для порівняння й інші класифікації суб'єктів вказаного адміністративного провадження. На наш погляд, найбільш вдалою є класифікація, надана Д. Бахрахом, який пропонує поділяти суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення на такі групи:

1) органи державної влади, їх посадові та службові особи, що прямо наділені здатністю до винесення імперативних актів від імені держави, такі собі домінантні суб'єкти адміністративно-деліктних відносин;

2) особисто заінтересовані суб'єкти адміністративно-деліктних відносин, а саме: деліквент та особа, щодо якої було вчинено делікт;

3) так звані “технічні суб'єкти”: поняті, свідки, перекладачі або інші експерти, що допомагають адміністративно-деліктному процесу;



4) виконавчі та профілактичні суб'єкти.

Цікаву класифікацію учасників адміністративно-деліктного провадження пропонує Т. Коломоєць, поділяючи останніх за рядом критеріїв, серед яких: роль, призначення, зміст та обсяг наявних повноважень, форми і методи участі, що впливають на подальший їх поділ на такі групи: 1) компетентні органи та посадові особи, уповноважені на приймання відповідних актів, складання правових документів, що впливають на результат справи; 2) заінтересовані особи (потерпілий, його представник, особа, на яку накладається адміністративне стягнення); 3) особи і органи, покликані сприяти здійсненню адміністративно-деліктного провадження (свідок, перекладач, експерт); 4) інші особи та органи, що сприяють виконанню постанов у справі, профілактиці адміністративних правопорушень [232, с. 97-98].

З урахуванням розглянутих класифікацій суб'єктів правозастосовчих відносин і суб'єктів провадження у справах про адміністративні правопорушення випливає, що адміністративно-деліктні відносини є ширші за вказані відносини, а отже, базуючись на результатах аналізу українського законодавства про адміністративні правопорушення, пропонується наша власна класифікація суб'єктів, що беруть участь у адміністративно-деліктних відносинах:

1) деліквенти, тобто особи, що вчинили адміністративних делікт;

2) особисто заінтересовані особи, до яких відносяться потерпілий, його представники та інші зацікавлені особи;

3) органи державної влади, їх службові або посадові особи, що мають монополію на насилля та наділені правом застосовувати імперативний вплив на деліквента (в межах припинення вчинення адміністративного делікту);

4) органи державної влади, їх службові або посадові особи, уповноважені до розгляду справи та винесення рішення про притягнення до відповідальності;

5) виконавчі суб'єкти, тобто органи державної влади, їх службові або посадові особи, що уповноважені на виконання стягнення, тобто безпосереднього притягнення деліквента до адміністративної відповідальності;

6) суб'єкти перегляду рішень про вчинення адміністративного проступку.

Представлена класифікація суб'єктів залежно від статусу і ролі адміністративно-деліктних відносин охоплює: а) осіб, що вчинили адміністративний делікт і підлягають адміністративній відповідальності; б) три групи органів (посадових осіб), що виступають як сторона, що переслідує правопорушника на кожній із трьох стадій адміністративно-деліктних відносин; в) інших осіб, що можуть попасти у сферу адміністративно-деліктних відносин на тій чи іншій фазі їх розвитку. Класифікація суб'єктів адміністративно-деліктних відносин може мати і більш складну структуру, що враховуватиме видове різноманіття суб'єктів в кожній з вищеназваних категорій, особливості їх правового статусу і конкретні ролі осіб, залучених в аналізоване поняття.

Дослідження суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин, на нашу думку, логічніше розпочати з аналізу осіб, що вчинили адміністративний делікт, адже без факту порушеної норми права, що передбачає адміністративну відповідальність, не виникали б і самі деліктні відносини.

Законодавець не дає визначення понять «суб'єкт адміністративного правопорушення» і «суб'єкт адміністративної відповідальності», тим самим пропонуючи виводити дані категорії виходячи з аналізу норм права, що закріплюють поняття «адміністративне правопорушення» й інших загальних положеннях щодо адміністративної відповідальності.

Сьогодні КУпАП є застарілим, а адміністративно-деліктні відносини потребують нового кодифікованого акта.

КУпАП з самого створення не був орієнтованим на встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб, тому, виходячи з його норм, під суб'єктом адміністративного правопорушення може бути визнано лише фізичну особу, винну у вчиненні правопорушення, але для того, що б дана особа стала суб'єктом адміністративної відповідальності, їй слід досягти віку, з якого настає адміністративна дієздатність.

Однак таке визначення розглядуваних понять характеризує їх досить схематично та спрощено, а отже потребує в конкретизації.

Перш за все, не можна погодитися з тими, хто ототожнює суб'єкта

адміністративної відповідальності з суб'єктом адміністративного правопорушення [233, с. 68-73], оскільки останнє поняття є ширшим за своїм змістом. Так, військовозобов'язані та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, будучи суб'єктами адміністративного правопорушення, підлягають адміністративній відповідальності лише з обмеженого числа складників (ст. 15 КУпАП, яка до зазначених складників відносить порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією) [22], а в усіх інших випадках несуть відповідальність за дисциплінарними статутами.

Ще більше трьох десятиліть тому Л. Коваль зазначав, що «питання щодо суб'єктів адміністративної відповідальності в спеціальній літературі з достатньою глибиною не досліджене, а тому по-різному вирішується вченими, практикою і законодавцем» [188, с. 118], однак зазначені слова не втратили сенсу та актуальності і сьогодні. У навчальній літературі питання суб'єктів адміністративної відповідальності або не розглядалося [234], або ж зводиться до простої констатації того, що такими виступають: фізичні та юридичні особи [235], фізичні особи та колективні утворення; фізичні особи (громадяни України, іноземні громадяни, особи без громадянства), посадові особи і організації.

Зазначаючи наявність ряду цікавих наукових робіт, присвячених даній проблематиці, слід, однак, звернути увагу на недостатню розробленість і необхідність подальшого вивчення суб'єктного складу адміністративного правопорушення та адміністративно-деліктних відносин. Так, наприклад, А. Миколенко поділяє суб'єктів складу адміністративного проступку на: загальний суб'єкт проступку – осудна особа, що досягла 16 років; спеціальний суб'єкт проступку, тобто особа, що характеризується спеціальними ознаками для притягнення до адміністративної відповідальності; особливий суб'єкт відповідальності, особа, що володіє ознаками, які впливають на особливості притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [233, с. 68-71].

Ставлячи в один ряд поняття «загальний суб'єкт проступку», «спеціальний суб'єкт проступку» та «особливий суб'єкт відповідальності», автор очевидно ототожнює поняття «суб'єкт проступку» та «суб'єкт відповідальності», а отже вживає їх в хаотичному поєднанні.

Однією з актуальних проблем адміністративного права на сучасному етапі розвитку українського суспільства є вдосконалення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб. Це пов'язано з рядом обставин: зі зміною функцій державного управління, визнанням багатоманітності форм власності, видовим різноманіттям юридичних осіб [236], наявністю значної кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що регламентують відповідальність даної категорії суб'єктів адміністративних відносин.

Наразі, попри неповну погодженість питання визнання юридичних осіб приватного права суб'єктами адміністративно-деліктних відносин, все ж слід вказати на значну кількість вчених, що підтримують дану тезу. Так, наприклад, В. Галуцько звертає увагу на те, що суб'єктами адміністративно-деліктних відносин є фізичні і юридичні особи, які характеризуються суб'єктивними правами та юридичними обов'язками та наділені специфічними властивостями з їх реалізації [237, с. 91].

На думку Т. Коломоець, юридична особа є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин на рівні з фізичною, що має права і обов'язки у сфері публічної адміністрації, передбачені адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки – виконувати [238, с. 576].

Разом з цим ситуація ускладнюється тим, що у правових актах застосовуються різні варіанти визначення аналізованої категорії суб'єктів адміністративної відповідальності. В одних випадках законодавець вживає поняття «юридичні особи» [230], в інших замінює його частіше за все конструкцією «підприємства, установи, організації», в деяких взагалі конкретизує вид суб'єкта відповідальності, наприклад «організація, що здійснює діяльність у сфері використання атомної енергії» [240].

Як уявляється, подібна практика, коли одне поняття визначається різними термінами, може нести в собі як позитивні, так і негативні моменти. Очевидно, що така практика може створювати суттєві труднощі для правозастосовчих органів. Але вона може бути виправданою, наприклад, якщо йдеться про конкретизацію кола осіб, що підлягають адміністративній відповідальності, або щодо уточнення їх статусу.

Характеризуючи особливості суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин, звернемо увагу на те, що громадяни, як правило, несуть відповідальність як фізичні особи. Однак в цьому правилі є один виняток, закріплений у законодавстві, що стосується громадян, які мають статус індивідуального підприємця. До підприємницької діяльності громадян, що здійснюються без створення юридичної особи, застосовуються правила ГКУ, які регулюють їх діяльність як комерційних організацій [81]. Але дана теза означає і те, що за адміністративне правопорушення, що вчинене даною категорією громадян при здійсненні ними підприємницької діяльності, вони підлягають адміністративній відповідальності як юридичні особи.

Звичайно, ситуацію, що склалася, коли адміністративна відповідальність суб'єктів правовідносин, головним чином юридичних осіб, встановлюється широким рядом нормативно-правових актів, не можна назвати нормальною. Широка розпорошеність адміністративно-правових норм на практиці зумовлює чималі складності, тому вважається за необхідне уніфікувати, об'єднати та систематизувати їх в одному нормативно-правовому акті.

Проблеми класифікації суб'єктів – носіїв відповідальності на пряму пов'язані з питаннями кваліфікації адміністративних правопорушень, в особливості від належності правопорушника до фізичної чи юридичної особи, наявності або відсутності ознак спеціального суб'єкта залежить вибір виду та розміру накладеного стягнення.

Існують дві групи ознак, що характеризують адміністративне правопорушення як явище реальної дійсності, що має юридичне значення. Першу групу складають так звані конструктивні, тобто ті, що входять у склад

правопорушення ознаки, описують об'єкт, суб'єкт, об'єктивну сторону, суб'єктивну сторону. До другої групи відносяться ознаки, що не входять у склад, але мають відношення до суб'єкта. Такими є: обставини, що пом'якшують, обтяжують, обмежують або виключають відповідальність, що допускають можливість звільнення від неї, вчинення правопорушення неповнолітньою особою, військовослужбовцем та іншою особою, на яких не поширюються дії дисциплінарних стягнень тощо.

Класифікація суб'єктів адміністративних правопорушень не обмежується поділом їх на громадян, посадових та юридичних осіб, які, залежно від притаманних їм ознак, можуть також розглядатися як загальні або спеціальні суб'єкти. Такий підхід слід визнати традиційним, у зв'язку з чим деякими авторами робилися спроби систематизувати спеціальні ознаки, в особливості для індивідуального суб'єкта пропонується поділяти дані ознаки на групи, що відображають:

- 1) особливості праці, службового становища (посадова особа, капітан, працівник підприємства торгівлі, водій тощо);
- 2) попередню протиправну поведінку (особа, що перебуває під наглядом, що притягалася до адміністративної відповідальності, злісний правопорушник);
- 3) інші особливості правового статусу громадян (військовозобов'язаний, іноземець тощо) [241, с. 494].

Разом з тим, конструюючи склади адміністративних правопорушень, законодавець не завжди включає до них ознаки, що мають відношення до суб'єкта. В деяких з них суб'єкт ніяк не позначений і це означає, що правопорушення може бути здійснене будь-якою особою: громадянином, посадовою або юридичною особою, тобто загальним суб'єктом. Іншими словами, суб'єкт називається загальним в тих випадках, коли приналежність правопорушника до фізичної або юридичної особи і його правовий статус не мають значення при класифікації правопорушення.

У зв'язку з цим видається застарілою наявність у КУпАП так званих загальних ознак суб'єкта, адже такі ознаки, як досягнення 16-річного віку та

осудність, не можна застосувати до юридичних осіб. На нашу думку, лише деліктоздатність є єдиною загальною ознакою, яка притаманна будь-якому суб'єкту адміністративної відповідальності.

Разом з тим для кожної категорії суб'єктів об'єктивно існують загальні ознаки, які підкреслюють, що особа, яка ними володіє, нічим не виділяється посеред інших осіб, тобто є звичайним, рядовим, ординарним учасником правовідносин. Для окреслення в кожній категорії правопорушників осіб, що не володіють спеціальними ознаками, автор пропонує ввести в науковий обіг поняття «ординарний (регулярний) суб'єкт». Таким чином, залежно від особливостей впливу правового статусу або ознак правопорушника на кваліфікацію правопорушення суб'єкти можуть бути представлені таким чином:

1) загальний суб'єкт – будь-яка деліктоздатна особа притягається до відповідальності незалежно від її правового статусу і додаткових ознак;

2) регулярний суб'єкт – будь-яка фізична або юридична особа, що наділена ознаками, якими має володіти будь-яка особа, що притягається до адміністративної відповідальності;

3) спеціальний суб'єкт – фізична або юридична особа, що володіє спеціальним статусом або наділена певними ознаками, необхідними для притягнення її до відповідальності за вчинене правопорушення.

Другою обов'язковою стороною в адміністративно-деліктних відносинах завжди виступає орган – «суб'єкт функціональної влади» [241, с. 477], реалізуючи яку він здійснює застосування заходів державного примусу до особи, що вчинила адміністративне правопорушення, а інколи і до особи, що здійснила протиправне діяння. Але чи означає дана обставина, що правопорушник несе відповідальність перед даним органом, а не перед державою? В літературі щодо цього існують різноманітні точки зору. Деякі автори зазначають, що суб'єктом, що протиставляється правопорушнику, слід вважати саму державу в цілому, що розглядається при цьому як певна єдність самостійних суб'єктів права, окремих державних і суспільних органів [242, с. 89]. Існує також думка, що відносини юридичної відповідальності виникають не між правопорушником і державою з

приводу здійснення останньою права на покарання, а лише між порушником і організаціями, що реалізують пенітенціарну функцію держави.

Вважаємо, що правову відповідальність правопорушник несе все ж таки перед державою, при цьому кожен окремих орган, що наділений адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, виступає елементом єдиної системи державних органів виконавчої влади. Окрім того, названі органи самі не приймають норми з адміністративною відповідальністю, а лише застосовують їх. Те, що правова відповідальність встановлена санкціями правових норм, може бути реалізована тільки шляхом владної, примусової діяльності держави і її органів [243, с. 462], є одним з проявів державно-примусової природи адміністративної відповідальності. При цьому принципове значення має те, що названі органи, здійснюючи переслідування правопорушника, виступають не від власного імені, а представляють інтереси держави. Розуміння цього є необхідним для того, щоб виключати в діях органів державної влади та місцевого самоврядування або їх посадових осіб, що здійснюють накладення заходів примусу, включаючи притягнення правопорушників до відповідальності, наявності відомчого, власного інтересу.

Адміністративна відповідальність урегульована нормами права, що містять вичерпний перелік адміністративних правопорушень і стягнень, що застосовуються за їх вчинення, а також підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, перелік органів і посадових осіб, уповноважених їх розглядати а також їх компетенцію.

Разом з тим слід звернути увагу на таку обставину, що органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть бути класифіковані залежно від їх місця і ролі в адміністративно-деліктних відносинах.

Умовно дані органи можна розділити на три групи: 1) посадові особи, наділені правом накладення адміністративних стягнень, проте які не наділені правом виявлення адміністративних правопорушень. До них слід віднести а) адміністративні комісії при районних, міських, районних у містах, сільських,



селищних органах виконавчої влади; б) комісії при виконавчих комітетах сільських селищних рад; в) районні, міські, районні у містах комісії у справах неповнолітніх; 2) органи, що розглядають справи щодо ними ж виявлених адміністративних правопорушень, це органи державних інспекцій й інші органи, уповноважені на те українським законодавством; 3) органи внутрішніх справ, для яких одним з основних завдань є виявлення адміністративних правопорушень, однак їм підвідомча лише частина справ про адміністративні правопорушення, інші справи передаються за підвідомчістю в інші уповноважені органи.

Цілком очевидно, що однією з умов ефективності провадження у справах про адміністративні правопорушення є визначення і закріплення відповідної системи органів і посадових осіб, уповноважених розглядати дані справи. Стаття 213 КУпАП до органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, відносить: 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад та їх посадових осіб, уповноважених на те цим Кодексом; 3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), а у випадках, передбачених цим Кодексом, – місцеві адміністративні та господарські суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України; 4) органи Національної поліції, органи державних інспекцій та інші уповноважені на те органи (посадових осіб).

Дані органи слід поділити на ті, які уповноважені виявляти та припиняти правопорушення, та на ті, що мають виключно адміністративно-юрисдикційні повноваження, а саме: а) посадові особи, які уповноважені на застосування заходів адміністративного примусу з метою попередження і припинення адміністративних деліктів і, як правило, наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями; б) посадові особи, що наділені правом застосування заходів адміністративного примусу повною мірою, включаючи адміністративно-юрисдикційні повноваження.

На підтвердження того, що пропонуванний нами розподіл не носить

штучного, надуманого характеру, слід навести такі аргументи. Коло посадових осіб, віднесених до 1 групи, можна позначити як відносно визначене, оскільки воно охоплює сукупність усіх працівників даного органу, наділених рівними повноваженнями із застосування адміністративного примусу в цілях попередження і припинення адміністративних деліктів. Іншими словами, кожна особа, що здійснює вказану діяльність, володіє статусом, загальним для будь-якого працівника даного органу. Окрім того, будь-яка особа даної групи вправі скласти протокол на будь-яке адміністративне правопорушення, виявлення яких покладається на даний орган.

Теоретично встановити факт, наприклад, дрібного хуліганства і скласти протокол про правопорушення може і начальник відділку поліції, і дільничний уповноважений поліції, і поліцейський патрульної служби поліції. Однак перша із вказаних осіб є керівником і здійснює, перш за все, управлінські функції, і виявлення адміністративного правопорушення не входить в коло її основних обов'язків. Що стосується дільничного уповноваженого поліції, то виявлення адміністративного правопорушення відноситься до числа його основних обов'язків. Окрім того, його функції, як правило, обмежуються фіксацією і припиненням правопорушення, складанням протоколу про адміністративне правопорушення і збором первинних документів, застосуванням заходів забезпечення провадження у справі про адміністративне правопорушення, тобто діями, що передують власне розгляду справи.

Склад посадових осіб, включених у другу групу, носить абсолютно визначений характер. Законодавець дає не лише вичерпний перелік посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, але й визначає персональну підвідомчість справ та персональну компетенцію.

Наприклад, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати стягнення від імені органів внутрішніх справ (поліції) вправі:

- 1) начальники і заступники начальників територіальних управлінь (підрозділів) Нацполіції;
- 2) начальники і заступники начальників лінійних управлінь (відділів)

внутрішніх справ на транспорті;

3) начальники чергових змін, чергових частин лінійних управлінь (відділів) внутрішніх справ на транспорті, начальники лінійних пунктів поліції тощо (Закон України «Про Національну поліцію» і КУПАП).

Якщо ж говорити про підвідомчість справ вказаних службовців стосовно, скажімо, складання протоколу про адміністративне правопорушення, слід зазначити, що для кожної групи суб'єктів вона є різною. Для одних суб'єктів вказані повноваження входять в компетенцію, хоча не є першочерговим завданням, тоді як для інших складання вказаного протоколу є безпосереднім завданням. В даному випадку підвідомчість справ відіграє важливу, хоча і не визначальну роль. Так, для прикладу можна вказати патрульного поліцейського, безпосереднім завданням якого є припинення ряду деліктів та розгляд справи про притягнення до адміністративної відповідальності, однак, якщо говорити про вчинення адміністративного проступку неповнолітньою особою, безпосередній обов'язок розгляду вказаних справ є прямим завданням Управління ювенальної превенції.

Класифікацію службових та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, доцільно здійснювати виключно у теоретичній площині з огляду на те, що компетенція та штат правоохоронних органів зазнає систематичних змін та оновлення, взяти для прикладу хоча б перетворення міліції у Національну поліцію України. А отже розподіл суб'єктів розгляду справ про адміністративні делікти, на нашу думку, має носити більше теоретичний, ніж практичний характер і містити категорії рівня повноважень та значення, яке останні відіграють в адміністративно-деліктних відносинах.

Слід також зазначити і те, що компетенція осіб щодо накладання адміністративного стягнення на деліквента не вичерпує усього масиву адміністративно-деліктних відносин. Так, службова особа, володіючи певними юрисдикційними повноваженнями, розглядає справу та виносить рішення щодо притягнення до адміністративної відповідальності. Проте, по-перше, вказане стягнення треба фізично накласти, що продовжує адміністративно-деліктні

відносини. Окрім того, особа-деліквент вправі оскаржити вказане рішення в судовому порядку, що також продовжує адміністративно-деліктні відносини. Вже після безпосереднього накладення адміністративного стягнення та сплину часу на оскарження постанови, на нашу думку, настає момент закінчення адміністративно-деліктних відносин у конкретній справі.

Наразі чинний КУпАП поряд з іншим рядом недоліків на період сьогодні не містить чіткого та систематизованого переліку суб'єктів, уповноважених до виконання адміністративного стягнення, тільки щодо винесення постанови у справах про адміністративні проступки. В Кодексі не міститься також і прямої норми, яка б зобов'язувала особу, що склала протокол про адміністративне правопорушення та винесла по ньому рішення, бути одночасно виконавцем вказаного рішення. На практиці частіше за все є орган (посадова особа), компетентна виносити постанови про накладення адміністративного стягнення і приймати рішення про виконання даного рішення до органу або особи, на яке безпосередньо покладено обов'язок з реалізації вказаної постанови. Відтак, направлення постанови про адміністративне правопорушення на виконання слід ототожнювати з виконанням постанови про адміністративні правопорушення. Так, прийняття рішення про накладення на винну особу адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту відноситься виключно до компетенції судді, в той час як виконання даного рішення покладається на органи внутрішніх справ.

По-друге, норми про виконання постанов про накладення адміністративних стягнень містяться не тільки в КУпАП, але і в Цивільно-процесуальному кодексі України, Митному кодексі України та інших законодавчих актах. Наприклад, постанова судді або суду в частині майнових стягнень у справах про адміністративні правопорушення підлягає виконанню за правилами виконавчого провадження, викладеними в Цивільно-процесуальному кодексі України.

Окрім того, вказані законодавчі акти передбачають досить широке і далеко не визначене коло осіб, на яких безпосередньо покладається здійснення виконавчого провадження.

Так, митний орган України, що виніс постанову про накладення стягнення за порушення митних правил, звертає його до виконання самостійно або шляхом направлення до фінансового органу, банкам або іншим кредитним установам, що мають ліцензію Національного банку України.

Разом з тим, позначивши загальну невизначеність органів, що виконують постанову про адміністративні стягнення, звернемо увагу на те, що законодавець точно визначив органи, що здійснюють виконання постанови про конфіскацію (ст. 315 КУпАП), про позбавлення спеціального права (ст. 221 КУпАП) тощо. Так само визначено, якими органами накладаються такі види стягнень, як попередження та штраф.

Особі надається можливість добровільно сплатити штраф в банк. Разом з тим законодавець передбачає не лише можливість виконання даної постанови в примусовому порядку, але і чітко визначає органи, що його виконують за поданням судді, органу, посадової особи, що винесла постанову. Якщо адміністративний штраф не був оплачений вчасно, виконання покладається: у відношенні фізичної особи – на організацію, в якій особа, що притягається до відповідальності, працює, вчиться або отримує пенсію, а у відношенні юридичної особи – на банк або іншу кредитну установу, що обслуговує дану особу. Передбачено також випадки, коли фізична особа не працює або стягування суми адміністративного штрафу з заробітної плати є неможливим, а також у випадках, коли на рахунках юридичної особи відсутні грошові кошти. В даному випадку виконання постанови про накладення адміністративного штрафу і на фізичних, і на юридичних осіб покладається на судового виконавця.

Особливої уваги вимагає розгляд питання про органи, що виконують постанову про конфіскацію. В КУпАП визначено, що конфіскованим може бути предмет, що знаходиться в особистій власності порушника, якщо інше не передбачено законодавством. І одночасно кодексом даний вичерпний перелік органів, що мають здійснювати даний вид постанов.

Таким чином, показана система органів передбачає як судовий, так і позасудовий, адміністративний порядок виконання постанов про конфіскацію,

однак остання обставина суперечить положенням Конституції України щодо судових гарантій права власності. Із цього випливає, що конфіскація як захід адміністративної відповідальності може і має встановлюватися на умовах застосування її в судовому порядку.

Серед суб'єктів, що здійснюють виконання постанов про адміністративні стягнення, особливе місце відводиться органам МВС, на які, на додачу до сказаного, покладається виконання постанови судді про адміністративний арешт і адміністративне видворення за територію України іноземних громадян та осіб без громадянства.

Відповідно до ст. 321<sup>3</sup> КУпАП можна виділити також ще один вид суб'єктів, пов'язаних з приведенням у виконання постанов про накладення адміністративного стягнення, а саме це адміністрація підприємства, установи або організації за місцем відбування громадських робіт.

У форматі адміністративно-деліктних відносин носіями владних повноважень є широкий ряд суб'єктів, що входять в складну, багатофункціональну і різнорівневу управлінську систему: органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, державні службовці та службові особи місцевого самоврядування. Наслідком різноманітності суб'єктів, наділених владними повноваженнями, стає те, що влада персоніфікується за функціональною ознакою.

Здійснити оцінку адміністративної влади найлегше через зовнішні прояви, за її впливом на поведінку інших суб'єктів, яка може змінюватися в кращу або гіршу сторону. З огляду на те, що повноваження мають персоніфікований характер, тобто їх здійснюють конкретні особи, управлінська влада впливає і на внутрішній світ суб'єкта влади, змінюючи його тією чи іншою мірою.

Посада в органі адміністративної влади, перетворюючи індивідуальну волю у владну, значно посилює першу в усіх її проявах, як позитивних, так і негативних. Особистісне посилення відбувається за допомогою таких елементів, що складають зміст посади, а саме: авторитет, повноваження тощо. Зарахування на посаду в той же час часто буває пов'язаним з можливістю особистого

отримання матеріальних та нематеріальних здобутків. Це впливає на особисті якості окремих керівників. Врешті-решт, державний службовець слугує не суспільству, а самому собі, його особиста воля (яка стала державною) керує ним у нераціональний, неправомірний або злочинний спосіб [221, с. 51]. Отже, цілком очевидною є потенційна здатність індивіда-посадовця або службовця до конвенсації власних цінностей та мотивів перебування на посаді в негативному для держави та суспільства напрямку. Внаслідок цього владна воля перетворюється на персональну з усіма соціально-, економіко- та юридично-негативними наслідками.

Адміністративно-деліктні відносини частіше за все носять характер двосторонніх відносин, суб'єктами яких виступає особа, що порушила норму права, і особа, що здійснює функції накладення адміністративного стягнення. Вказані особи є основними або обов'язковими учасниками аналізованих правовідносин, але ними не обмежується коло можливих суб'єктів.

Однак адміністративно-деліктні відносини нерідко виходять за межі двосторонніх, а в даних випадках учасники правовідносин, що виступають як третя сторона, є додатковими суб'єктами.

Заінтересованість є ще одним критерієм поділу також додаткових суб'єктів адміністративно-деліктних відносин на осіб, що безпосередньо заінтересовані у розгляді справи, та таких, що мають опосередкований інтерес у вказаних відносинах. Враховуючи правове становище в адміністративно-деліктних відносинах та значення їх суб'єкта можна здійснити умовну їх класифікацію, відповідно до якої до безпосередньо заінтересованих у справі суб'єктів слід віднести особу, що постраждала внаслідок вчинення деліквентом протиправного діяння (юридична або фізична особа), або ж довірену особу, що представляє його інтереси тощо. Стосовно осіб, що мають опосередкований інтерес, можна віднести понятих, свідків, перекладачів або інших експертів. Особливість цієї групи осіб полягає у відсутності особистісного інтересу у вирішенні справи. Так, останні лише відіграють відведену їм роль у вказаних відносинах відповідно на основі правових норм. Окремим суб'єктом, що не відноситься до жодної з цих

категорій, можна віднести прокурора, який виступає в адміністративно-деліктних відносинах в особливих випадках та не є обов'язковим суб'єктом у справі.

Грунтуючись на вищезазначеному та на спробі поділу суб'єктів адміністративно-деліктних відносин вважаємо за можливе класифікувати їх таким чином:

1) безпосередньо заінтересовані особи:

а) деліквент (фізична або юридична особа);

б) суб'єкти виявлення та припинення адміністративного делікту;

в) адміністративно-юрисдикційні суб'єкти;

г) адміністративно-виконавчі суб'єкти;

2) суб'єкти, що мають опосередковану заінтересованість:

а) особа, що постраждала від адміністративного делікту (фізична або юридична особа, її представник або захисник);

б) понятий;

в) свідок у справі;

г) експерт, перекладач або інший спеціаліст;

3) прокурор, особа, що бере участь в адміністративно-деліктних відносинах в особливих випадках.

Вказана класифікація може бути використана при внесенні змін до чинного КУпАП або до проекту Адміністративно-деліктного кодексу як така, що враховує вимоги сьогодення та є найбільш повною з огляду на зазначення всіх можливих суб'єктів адміністративно-деліктних відносин.

## **Висновки до розділу 2**

У результаті дослідження правових характеристик адміністративно-деліктних відносин, поняття та класифікації суб'єктів, об'єкта адміністративно-деліктних відносин, а також соціально-правової характеристики адміністративного делікту було зроблено такі висновки:



1. Елементами об'єкта адміністративно-деліктних відносин є:

- 1) відносини з вчинення адміністративного делікту;
- 2) відносини виявлення адміністративного делікту;
- 3) відносини адміністративного розслідування;
- 4) відносини попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративний делікт;
- 5) відносини об'єктивної адміністративної відповідальності;
- 6) відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності (адміністративний арешт);
- 7) відносини з перегляду постанови про притягнення до адміністративної відповідальності;
- 8) відносини з реалізації рішення.

2. Для забезпечення законності та правопорядку обґрунтовано необхідність запровадження строкового адміністративного нагляду та контролю після накладення стягнення на деліквенту за вчинення деліктів кримінального характеру, реалізуючи в той же час функцію заходів попередження. Дана стадія спрямована, по-перше, на перевірку виправлення особи, по-друге, на профілактику вчинення нею інших деліктів.

3. Внаслідок здійснення логіко-семантичного аналізу здійснено розмежування понять «адміністративне правопорушення», «адміністративний делікт» та «адміністративний проступок».

Під поняттям «адміністративне правопорушення» слід визначати суспільно шкідливе або суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння, що вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, за вчинення якого передбачено адміністративне стягнення.

Адміністративний проступок є суспільно шкідливим або суспільно небезпечним, винним, протиправним діянням, спрямованим на порушення регульованих нормами адміністративного законодавства порядку, порядку публічного адміністрування фізичною або юридичною особою приватного права, за вчинення якого особа зазнає несприятливих наслідків, що проявляються у

накладенні адміністративних стягнень.

Адміністративний делікт, на нашу думку є системоутворюючою дефініцією, що поєднує у собі обидва протиправні винні діяння (адміністративне правопорушення та адміністративний проступок).

4. Доведено, що адміністративні делікти є неоднорідними за своїм характером та рівнем суспільної небезпечності/шкідливості. Задля підвищення ефективності правозастосовчої практики слід уникнути подальших диспутів з приводу віднесення до ознак адміністративного делікту якоїсь однієї з ознак (суспільної небезпечності або суспільної шкідливості), збільшення соціального та психологічного тиску щодо суспільно небезпечних адміністративних деліктів як передумов вчинення кримінальних злочинів тощо. Загальнотеоретичне поняття «адміністративний делікт» об'єднує в собі категорії «суспільна шкідливість» і «суспільна небезпечність». Певна частина адміністративних деліктів чітко є суспільно небезпечними (управління транспортним засобом у стані сп'яніння), а значна частина проступків є суспільно шкідливими (дрібне хуліганство).

Адміністративно-деліктні відносини слід класифікувати за ознакою суспільної небезпечності та шкідливості на:

1) адміністративні делікти, які посягають на встановлений порядок публічного адміністрування, яким є винне, протиправне, суспільно шкідливе діяння щодо порушення порядку нормальної діяльності органів, що здійснюють публічне адміністрування (управління), за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність (дрібне хуліганство ст. 173 КУпАП) (*суспільно шкідливі*);

2) адміністративні делікти, пов'язані з неправомірними рішеннями або діями посадових осіб публічної адміністрації (дискримінація підприємців органами влади й управління – ст. 166-3 КУпАП, порушення порядку видачі дозвільного документа – ст. 166-10 КУпАП) (*суспільно небезпечні або суспільно шкідливі*);

3) адміністративні делікти кримінального характеру – подібні до злочинів

діяння, що є небезпекою для суспільних відносин у найрізноманітніших сферах життя (права і свободи людини і громадянина, власність, громадський порядок, громадську безпеку, довкілля тощо), за вчинення яких передбачено застосування адміністративних стягнень, що є за характером аналогічними до кримінальних покарань: арешту, виправних робіт, громадських робіт, конфіскації майна, розгляд яких відноситься до компетенції судів загальної юрисдикції (незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах – ст. 44 КУпАП, дрібне викрадення чужого майна – ст. 51) (*суспільно небезпечні*);

4) адміністративні делікти цивільного характеру, що мають багато ознак, властивих цивільним деліктам, а саме посягають на майнові і особисті немайнові відносини, можуть завдавати шкоду інтересам приватних осіб; майже завжди їх учинення карається майновим стягненням (штрафом) тощо. До останніх можна віднести порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях (ст. 182) (*суспільно шкідливі*).

5. Визначено стадії адміністративно-деліктних відносин:

- 1) вчинення адміністративного делікту;
- 2) виявлення адміністративного делікту;
- 3) адміністративне розслідування делікту;
- 4) попередній розгляд матеріалів справи;
- 5) перегляд справи;
- 6) об'єктивна адміністративна відповідальність (попередження);
- 7) суб'єктивна адміністративна відповідальність (адміністративний арешт);

Окрім того, новим видом відносин (стадією) має стати випробувальний термін за вчинення кримінальних адміністративних проступків.

6. Поняття «адміністративна відповідальність» ми визначаємо як «понесення несприятливих наслідків, що виражається у застосуванні примусових заходів юрисдикційними органами державної влади або органами, особами, яким делеговане таке право, стосовно особи, що вчинила адміністративний делікт

(деліквент), незалежно від її волі та бажання».

7. Визначено причини адміністративної деліктності як соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, які зумовлюють адміністративну деліктність як свій закономірний наслідок. Під умовами адміністративної деліктності слід розуміти явища соціального життя, які хоч і не породжують адміністративну деліктність, але впливають і допомагають її розвитку та існуванню.

Причини адміністративної деліктності класифікуємо за такими критеріями:

- за змістом: економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні;

- за сутністю: соціальні та біологічні;

- за механізмом дії – умови і фактори.

8. До основних соціально-правових передумов вчинення адміністративних деліктів в Україні, на нашу думку, слід віднести:

- низький рівень правосвідомості сучасного суспільства, що є наслідком недостатнього рівня правового та морально-етичного виховання індивідів. Відсутність державних програм та суспільних інститутів з виховання молоді у дусі поваги до законів, держави та соціуму є відчутною проблемою сучасної України;

- недооцінка небезпечності вчинення адміністративного делікту з боку суспільства, що проявляється у неналежному рівні суспільного осуду, який спричиняє, спонукає деліквента до вчинення нових деліктів;

- високий рівень побутової корупції, що допомагає уникнути покарання після вчинення адміністративного делікту;

- відсутність налагоджених механізмів виявлення адміністративних деліктів, що спричиняє високий рівень латентності серед правопорушень даного виду;

- зубожіння населення, що в поєднанні зі складним економічним становищем в державі спричинила вибух адміністративної деліктності в Україні в останні чотири роки.

9. Встановлено, що соціальна відповідальність, як і відповідальність юридична, є вагомим аргументом щодо утримання осіб від вчинення адміністративних деліктів. У зв'язку з цим було здійснено аналіз співвідношення даних видів відповідальності та зроблено висновок, що соціальна відповідальність є набагато ширшою від юридичної, співвідносячись з останньою як загальне та спеціальне. Соціальна відповідальність ґрунтується на соціальних нормах, що закріплюють регулювання і охорону суспільних відносин та містять у собі права й обов'язки суб'єктів. Класифікація загальної, соціальної відповідальності залежить від сфери соціальної діяльності, з огляду на що виділяють: юридичну, політичну, економічну, моральну та інші види відповідальності.

Соціальна відповідальність виступає в ролі сфери меж, рамок необхідної, дозволеної поведінки людини, вимог суспільства до індивіда, як невідворотність її настання за свою поведінку перед особою чи організацією, які мають на це право. Соціальна відповідальність є певною межею поведінки особи в соціумі, відповідальністю часто моральною, коли особа є відповідальною за свої вчинки і дії перед іншими.

Відповідальність з філософської точки зору виступає внутрішньою особливістю особи і є складним в системно-структурному сенсі явищем, адже містить: психологічне усвідомлення необхідності діяти відповідно до вимог, що диктуються суспільством у вигляді норм як соціальних цінностей; розуміння особою власної соціальної цінності і ролі у суспільстві; прорахування наслідків вибору рішення, дій; самокритичність і постійне обмеження власних дій, передбачення їх наслідків для інших; їх зовнішній вираз в об'єктивному світі; власну самооцінку; готовність відповідати за власні вчинки; соціально відповідальну діяльність.

Принципи соціальної відповідальності – це відправні основоположні ідеї, які сформувалися і діють у соціумі у вигляді звичаєвих норм, морально-етичних принципів, порушення яких спричиняє суспільний осуд; на відміну від відповідальності юридичної соціальна відповідальність містить характеристику

умовності, зважаючи на відсутність її нормативного закріплення, на чому і ґрунтується неофіційність її характеру, а її настання не несе на собі жодних наслідків правового характеру.

10. Соціальна відповідальність поділяється на *перспективну та ретроспективну*. Перспективна ґрунтується як на *суто філософських принципах* позитивної відповідальності, серед яких: інтерес (турбота про наявність відповідальності), страх (страх за майбутнє людства, породжений благоговінням перед життям) та смирення (готовності, сильної, свідомої, різнобічно розвиненої особистості упорядкувати та контролювати внутрішню силу свободи), так і *типово соціальних*, а саме: громадянськість (зовнішній вираз діяльності людини та її ставлення до інших суб'єктів та держави), патріотизм (любов до рідної країни та прагнення вести себе якомога краще, аби тим самим покращити її), відповідальність (категорія, що характеризує особистість під кутом зору виконання вимог суспільства, виражає ступінь участі людини чи соціальних груп і в особистому моральному удосконаленні, і в удосконаленні суспільних відносин), відчуття обов'язку (моральними зобов'язаннями людини, що вона виконує з узгодженням зі своєю совістю та гідністю), моральність (формування способів нормативного регулювання поведінки і дій людей у суспільстві за допомогою норм, принципів і категорій моралі), духовність (гармонійний розвиток духовного особистісного світосприйняття), професійна компетентність (сукупність здобутих знань, вмінь та навичок певної наукової або професійної сфери), творча спрямованість (здатність до творчості, що може проявлятися в різнобічних іпостасях), працелюбність (одержимість особи результатами власної трудової діяльності) тощо.

Принципи ретроспективної відповідальності (власне юридичної) оперують такими категоріями, як: законність, справедливість, невідворотність, пріоритет захисту інтересів людини та суспільства, доцільність, гуманність та своєчасність.

11. Встановлено, що для визнання особи суб'єктом адміністративно-деліктних відносин остання має характеризуватися ознакою правосуб'єктності, що включає в себе адміністративну правоздатність, дієздатність та

деліктоздатність.

Правосуб'єктність особи в адміністративно-деліктних відносинах слід розуміти як соціально-юридичну здатність особи – суб'єкта адміністративного права набувати, мати, реалізовувати (виконувати) і припиняти обумовлені установчими та\або нормативними (компетенційними) актами адміністративні права і обов'язки та здатність нести адміністративну відповідальність за їх недотримання.

Адміністративна правоздатність – це ґрунтована на нормах позитивного права, визнана і гарантована державою здатність особи бути держателем суб'єктивних прав та юридичних обов'язків у сфері владно-управлінських правовідносин.

Під адміністративною дієздатністю слід розуміти визнану нормами позитивного права та гарантовану державою здатність і можливість суб'єкта, за наявності відповідного розумового й психічного рівня розвитку, мати належне почуття відповідальності за наслідки своїх дій, самостійно, власними свідомими діями здійснювати суб'єктивні юридичні права та обов'язки та нести адміністративну відповідальність, передбачену законодавством України за їх невиконання. При цьому особа може або вступити в правовідносини, або ж утриматися від цього, і тоді дієздатність фактично залишиться не затребуваною, що вказує на залежність її від волі самого суб'єкта. Дієздатність дозволяє особам вступати в адміністративно-правові відносини з органами державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином здійснюється:

- 1) реалізація громадянами належних їм прав;
- 2) виконання громадянами покладених на них обов'язків.

Адміністративна деліктоздатність визначається як здатність особи, вступаючи в адміністративні правовідносини, відповідально здійснювати надані суб'єктивні права і покладені юридичні обов'язки, що базується на їх здатності нести адміністративну відповідальність за власні вчинки (заснавати заходів державного примусу), що залежить від віку суб'єкта та ролі, яку він відіграє в адміністративно-деліктних відносинах. У випадку ж, коли дієздатна особа

здійснює яку-небудь дію, деліктоздатність автоматично проявляється одночасно з моменту початку реалізації права або виконання обов'язку. Тому дієздатність і деліктоздатність – це два різні юридичні стани людини, дві складові, які разом з правоздатністю утворюють правосуб'єктність.

12. Носіями владних повноважень у форматі адміністративно-деліктних відносин є широкий ряд суб'єктів, що входять в складну, багатофункціональну і різномірневу управлінську систему, а саме:

- органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування;
- державні службовці та службові особи місцевого самоврядування.

13. Пропонуємо поділяти суб'єктів адміністративно-деліктних відносин на такі групи:

– компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають долю справи (лідуючі суб'єкти);

– суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, що притягається до відповідальності, потерпіла особа та її законні представники;

– особи і органи, що сприяють здійсненню провадження, виявленню об'єктивної істини: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті;

– інші особи й органи, що сприяють виконанню постанов, профілактиці правопорушень.

14. Для здійснення класифікації адміністративних деліквентів на таких, що володіють та не володіють спеціальними ознаками, пропонуємо ввести в науковий обіг поняття «ординарний (регулярний) суб'єкт». Суб'єкти адміністративної відповідальності можуть бути представлені таким чином:

1) загальний суб'єкт – будь-яка деліктоздатна особа, що притягається до відповідальності незалежно від її правового статусу і додаткових ознак;

2) регулярний суб'єкт – будь-яка фізична або юридична особа, що наділена ознаками, якими має володіти будь-яка особа, що притягається до адміністративної відповідальності;

3) спеціальний суб'єкт – фізична або юридична особа, що володіє



спеціальним статусом або наділена певними ознаками, необхідними для притягнення її до відповідальності за вчинене правопорушення.

15. Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, залежно від їх місця і ролі в адміністративно-деліктних відносинах слід класифікувати на три групи: 1) посадові особи, наділені правом накладення адміністративних стягнень, проте які не наділені правом виявлення адміністративних правопорушень: а) адміністративні комісії при районних, міських, районних у містах, сільських, селищних органах виконавчої влади; б) комісії при виконавчих комітетах сільських селищних рад; в) районні, міські, районні у містах комісії у справах неповнолітніх; 2) органи, що розглядають справи за ними ж виявленими адміністративними правопорушеннями – це органи державних інспекцій й інші органи, уповноважені на те українським законодавством; 3) органи внутрішніх справ, для яких однією з основних задач є виявлення адміністративних правопорушень, однак їм підвідомча лише частина справ про адміністративні правопорушення, інші справи передаються за підвідомчістю в інші уповноважені органи.

16. Враховуючи тенденції перспективного розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, пропонуємо здійснити таку класифікацію суб'єктів адміністративно-деліктних відносин:

1. Основні (обов'язкові) суб'єкти:

1.1) підслідні особи: фізичні особи; юридичні особи;

1.2) особи, що здійснюють провадження у справі про адміністративне правопорушення: суб'єкти, уповноважені на виявлення делікту; суб'єкти, що здійснюють юрисдикційну діяльність; суб'єкти, що здійснюють виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

2. Додаткові суб'єкти: суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: потерпілий; законний представник фізичної особи; законний представник юридичної особи; захисник і представник; індіферентні суб'єкти; свідок; понятий; спеціаліст; експерт; перекладач.

3. Суб'єкт з особливим статусом – прокурор.

### РОЗДІЛ 3

## СУЧАСНА ПАРАДИГМА ПОПЕРЕДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

### **3.1. Фактори, що сприяють відтворенню адміністративно-деліктних відносин**

Філософія буття стверджує, що будь-яке явище зазвичай є наслідком певної діяльності або сукупності подій. Вказані події виступають причиною настання інших явищ як їх наслідків і утворюють собою причинно-наслідковий зв'язок. У випадку адміністративно-деліктних відносин причиною їх виступає адміністративний делікт, проте, на нашу думку, сам адміністративний делікт вже є наслідком, результатом певної сукупності факторів, що призводять до його вчинення.

Відповідно до даних Державної служби статистики України, у 2016 році, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції, до адміністративної відповідальності було притягнуто 2183,6 тис. осіб, тоді як у 2015 році цей показник склав 1984,6 тис., а в 2014 році – 2657,0 тис. осіб [166].

Вказана статистика є яскравою демонстрацією того, що адміністративні делікти, а саме відносини з їх вчинення, перебувають у перманентній динаміці, що є свідченням постійного розвитку і факторів, що обумовлюють їх вчинення. З іншого боку, динаміка вчинення деліктів може бути свідченням того, що держава в особі органів внутрішніх справ не приділяє належної оцінки саме факторам вчинення адміністративно-деліктних відносин в широкому змісті. Це в свою чергу обумовлює цілком логічне запитання, яким чином держава буде превентивну політику, не вдаючись в основи деліктності. Тому, на нашу думку, для подальшої розробки нової, реально дієвої концепції попередження адміністративних деліктів в Україні критично необхідним є вивчення факторів та

умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів, а отже виникненню адміністративно-деліктних відносин. Окрім того, очевидно, що на такі значні коливання показника кількості осіб, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності, впливає ряд факторів, одним з яких є високий ступінь латентності адміністративної деліктності. На фоні високої латентності адміністративних деліктів не можна говорити про зниження рівня адміністративної деліктності. Так, І. Амельчаков, А. Карагодін, В. Самсонов і Ж. Дорофєєва визначають латентні правопорушення як «сукупність невідомих уповноваженим особам правоохоронних органів правопорушень, у відношенні котрих не вийшов встановлений нормами законодавства строк притягнення до відповідальності» [167, с. 9]. У свою чергу, латентну адміністративну деліктність (від лат *latens* (*latentis*) – прихований, невидимий) можна визначити як частину адміністративної деліктності, яка з різних причин не знаходить відображення в державному обліку вчинених адміністративних правопорушень і осіб, які їх вчинили.

Латентність сама по собі є фактором, що спричинює зростання адміністративної деліктності, а тому на її зменшення також мають бути спрямовані попереджувальні заходи. Втім, для повноти дослідження необхідно спершу визначити фактори, що сприяють виникненню адміністративно-деліктних відносин.

Хоч шкідливість адміністративної деліктності є значно масштабнішою за злочинність та є джерелом останньої. Взаємозв'язок адміністративної деліктності із злочинністю є аксіоматичним і полягає у таких кореляціях:

1) до адміністративних правопорушень законодавець відносить діяння меншої суспільної небезпеки порівняно з кримінальними правопорушеннями, певною мірою з попереджувальною метою. У випадку ефективного державного управління адміністративною деліктністю вона може і повинна слугувати тим середовищем, де протиправні прояви зникають, не встигаючи перерости у правопорушення з високим ступенем суспільної небезпеки (злочини);

2) адміністративна деліктність є своєрідною передумовою злочинності,

лакмусовою смужкою стану правопорядку в державі, який обумовлює стан злочинності;

3) причини та умови адміністративної деліктності та злочинності значною мірою співпадають. Загальні причини і умови правопорушень є спільними для адміністративних та кримінальних правопорушень, а спеціальні потребують більш детального аналізу та співставлення для отримання науково обґрунтованих висновків.

Підкреслюючи важливість подібності та взаємозв'язку феноменів адміністративної деліктності та злочинності, не можна не звернути увагу і на їх відмінності. Як зазначав Е. Гензюк, ми бачимо не тільки співвідношення двох видів антисуспільної поведінки, що відрізняються за своїми кількісними характеристиками, притому суттєво, а й істотно якісну їх відмінність. «Оскільки кількісна сторона невіддільна від якісної (факт загальновідомий), то логічно вважати, що подібна масовидність, а вірніше – тотальність адміністративних проступків, скоюваних кожним другим чи третім громадянином, обумовлена специфічними факторами» [163, с. 94-95].

Наведений висновок є актуальним для сучасного стану правопорядку в Україні: у 2014 році співвідношення кількості засуджених за злочини осіб з кількістю осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, складає близько 1:26, у 2015-му році – близько 1:21, а у 2016 році – близько 1:29 [244].

Якщо у 2016 році кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності, склала 2183600 [244], а загальна чисельність наявного населення України становить 42,5 млн. осіб [145], то можна обрахувати, що кожен двадцятий українець притягається до адміністративної відповідальності щороку. Враховуючи високий рівень латентності адміністративної деліктності, реальна кількість вчинюваних в Україні щороку адміністративних деліктів може бути вищою в кілька разів.

Така масовість адміністративної деліктності в Україні дійсно є зумовленою низкою специфічних факторів, які формують адміністративну деліктність, та не є притаманними для інших видів правопорушень.

По-перше, відповідальність, встановлена багатьма адміністративно-деліктними нормами, є непропорційною тій суспільній шкоді, яка завдається відповідним адміністративним правопорушенням.

До прикладу, адміністративна відповідальність за дрібне викрадення чужого майна за ст. 51 Кодексу України про адміністративні правопорушення починається з штрафу у розмірі десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто 170 гривень. В той же час вартість викраденого майна може становити до 320 гривень за один епізод, а отже, для порушника таке покарання не є вагомим. Стаття 211<sup>3</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за неприйняття на роботу військовозобов'язаних і призовників, які перебувають на військовому обліку, у розмірі від 17 до 51 грн. Для суб'єкта господарювання такий штраф є мізерним і не має жодного значення при прийнятті рішення щодо прийняття або неприйняття працівника на роботу. Так само недостатньою є відповідальність, встановлена статтею 184 Кодексу України про адміністративні правопорушення: суспільна небезпека невиконання обов'язків щодо виховання дітей є надзвичайно високою, тоді як адміністративне стягнення у вигляді штрафу від 17 до 51 гривень в умовах сьогодення є абсолютно незначним.

У наведених та багатьох інших прикладах передбачена законодавством адміністративна відповідальність не виконує своєї превентивної функції, оскільки для потенційних порушників можливість притягнення до адміністративної відповідальності не виступає стримуючим фактором.

Основним заданням, що вирішується в ході провадження щодо справ про адміністративні делікти, є запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України [22]. Окрім того, не слід забувати про дотримання законності та правопорядку, що також буде результатом запобігання вчинення адміністративних деліктів. Вказані завдання цілком відповідають уявленням засновників адміністративної деліктології. Так, Є. Додін визначав останню як

«сукупність знань та уявлень про адміністративну деліктність, її причини та закономірності, про заходи з її нейтралізації та попередження" [246, с. 19]. Крім того, В. Фефілова вважала, що «адміністративна деліктологія покликана вивчати закономірності, які визначають стан, структуру та динаміку адміністративних правопорушень, їх причини та умови, розробляти заходи попередження вказаних правопорушень» [247, с. 23].

Однак у такому випадку потребують уточнення змісту поняття «причини» та «умови» адміністративної деліктності, а також виокремлення їх видів, так само як і видів заходів, спрямованих на виявлення і усунення вказаних причин і умов.

Так, О. Литвинов визначає причини та умови, що сприяють вчиненню злочину (забороненого кримінальним законом діяння), як «сукупність необхідних, юридично значимих явищ, що закономірно і неминуче приводять до вчинення злочину» [155, с. 324]. У наведеному визначенні автор розглядає причини і умови у сукупності, не уточнюючи особливості змісту цих понять.

У кримінологічній літературі під причиною розуміється «явище, яке безпосередньо зумовлює, породжує інше явище – наслідок» [156, с. 96]. Зокрема, О. Прокопенко називає причину силою, яка спричиняє розвиток подій в одному з можливих напрямків [157, с. 122]. Великий енциклопедичний юридичний словник визначає причини злочинності як «соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, які є передумовами існування та відтворення злочинності» [24, с. 750]. У свою чергу, В. Малков зазначає, що «під причинами злочинності в кримінології прийнято розуміти негативні соціальні явища і процеси, зумовлені закономірностями функціонування суспільства, які породжують і відтворюють злочинність і злочини як свій закономірний наслідок» [159, с. 56].

Як зазначає О. Прокопенко, «на відміну від причини, яка безпосередньо породжує те або інше явище чи процес, умови становлять те середовище або обстановку, в якій останні виникають, існують та розвиваються» [157, с. 122]. Натомість В. Малков визначає умови злочинності як «різні явища соціального

життя, які не спричинюють злочинність, але сприяють і допомагають її виникненню і існуванню» [159, с. 60]. У свою чергу, А. Зелінський стосовно умов правопорушень висловився таким чином: «Умови – відносно пасивний фактор, який впливає на розвиток причинного зв'язку, але який не породжує наслідку. Вона, умова, відіграє роль каталізатора процесу, без необхідних умов не наступить наслідок» [160, с. 43].

Теоретично *причини адміністративної деліктності* можна було б визначити як соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, які зумовлюють адміністративну деліктність як свій закономірний наслідок. Під *умовами адміністративної деліктності* можна було б розуміти явища соціального життя, які хоч і не породжують адміністративну деліктність, але впливають і допомагають її розвитку та існуванню. Однак виникає запитання щодо практичної значущості такого поділу, адже навряд чи можна назвати хоч б одне явище чи процес, яке зумовлює адміністративний делікт як свій закономірний та необхідний наслідок. Вчинення адміністративного делікту чи утримання від його вчинення завжди є результатом особистого вибору можливого варіанту поведінки, тому виокремлення таких явищ та процесів, що неминуче призводять до вчинення адміністративного делікту, без того чи іншого ступеня умовності, вбачається вкрай важким завданням.

Так, Е. Гензюк пропонував відмовитись від понять «причини» та «умови» адміністративної деліктності та замінити їх поняттям «фактори» [163, с. 96]. Академічний тлумачний словник української мови визначає «фактор» як «умову, рушійну силу будь-якого процесу, явища; чинник» [248].

Деякі дослідники просто ототожнюють причини та умови, заявляючи, що причини правопорушення – всього на всього лише є попередні обставини і умови протиправної поведінки [249, с. 69-71]. Все це дає підстави засумніватися в доцільності використання понять "причина" та "умови", принаймні на даному етапі наукового пізнання адміністративної деліктності, і замінити їх узагальнюючим поняттям «чинники».

Термін «фактори» є близьким за змістом до поняття «детермінанта». Як

зазначається в юридичній літературі, детермінізмом прийнято називати всі види взаємозв'язку явищ. У цьому сенсі причинність розуміється як одна з форм (різновидів) детермінації, що відображають істотну особливість буття – всезагальний зв'язок, взаємозалежність та взаємообумовленість явищ і процесів [159, с. 56].

При вивченні і опису детермінант часто використовується поняття «фактор», що означає лише явище, що являє собою інтерес, який має певне значення і впливає на хід і результати якого-небудь процесу. Під час дослідження це поняття зазвичай використовується для початкового аналізу явища, що вивчається, і загальної орієнтованості в колі явищ та процесів, пов'язаних між собою. З поглибленням пізнання завдання дослідника полягає у визначенні ступеню та інтенсивності взаємодії, взаємовпливу виявлених факторів, встановленні між ними функціональних і причинних залежностей [159, с. 57].

Відповідно, термін «фактори адміністративної деліктності» дійсно є об'єднуючим терміном для категорій «причини» і «умови», та може використовуватися в адміністративній деліктології для позначення явищ і процесів, які впливають на адміністративну деліктність, зумовлюють її або сприяють її розвитку.

Причини та фактори, що спричиняють виникнення адміністративної деліктності, на думку О. Остапенка, можна класифікувати на внутрішні та зовнішні. До внутрішніх причин деліктності вчений відносить передусім складові соціальної психології, а саме гіпертрофовані та відхилені від норми потреби конкретних індивідів, низький рівень моральної свідомості та цінностей тощо. До зовнішніх відносить причини, що впливають з окремих суперечностях соціальних, економічних та інших факторів та чинників [122, с. 69].

Натомість В. Ремньов виділяв три рівні причин та умов адміністративних правопорушень: а) загальні (економічні, політичні, ідеологічні, правові, організаційні, культурно-виховні); б) причини й умови, пов'язані з певною службовою ситуацією (недоліки контролю, безкарність порушників);



в) обставини, пов'язані з особою правопорушника (посадові особи або громадяни, що не є посадовими особами) [161, с. 3-5].

Слід зазначити, що виокремлення такої групи причин та умов (факторів) адміністративної деліктності, як пов'язаних з певною службовою ситуацією, навряд чи є виправданим. Суб'єктом адміністративної відповідальності за проступки, пов'язані зі службовою діяльністю, відповідно до чинного законодавства завжди є фізична особа, суб'єктом притягнення порушника до адміністративної відповідальності – уповноважений державою на розгляд справ про адміністративні правопорушення орган. Відповідно, службова ситуація завжди створюється фізичними особами, які можуть стати суб'єктами адміністративної відповідальності, за умов відсутності чи недостатності державного контролю.

Так, С. Подлінув конкретизував суб'єктивні та об'єктивні причини і умови адміністративної деліктності, віднісши до перекручених потреб пияцтво, жадібність і корисливість, прагнення до власної вищості над оточуючими особою людьми і насилля над ними, егоцентризм і фанатизм, відвідування розважальних закладів тощо. До причин і умов адміністративної деліктності, що виникають через недоліки у діяльності державної виконавчої влади, автор відніс: недостатній рівень правової пропаганди серед населення; слабку ефективність профілактичних заходів, що проводяться; низький рівень охорони громадського порядку; недостатність взаємодії органів державної виконавчої влади і управління з громадськими організаціями та формуваннями у боротьбі з адміністративними деліктами [162].

Слід зазначити, що залежно від обсягу впливу можна виокремити загальні фактори, що впливають на адміністративну деліктність як єдине ціле, а також спеціальні фактори, що впливають та сприяють існуванню певних груп адміністративних деліктів, та фактори окремих видів адміністративних деліктів.

На виправданість такої класифікації вказує і наявність аналогічної класифікації у кримінології. Так, В. Малков за критерієм рівня функціонування класифікує криміногенні детермінанти на причини і умови злочинності загалом

(загальні причини), окремих видів злочинів і конкретних їх проявів [159, с. 62].

Окрім цієї класифікації, з кримінології можна запозичити такі класифікації причин та умов правопорушень, як: за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні; за механізмом дії – причини, умови і фактори [159, с. 63].

Заглиблюючись в природу вчинення адміністративного делікту, стає очевидним, що його обумовленість є набагато абстрактнішою та глобальнішою, аніж будь-які з перелічених факторів. Глибинність причин адміністративної деліктності лежить в психологічній, соціальній, економічній, правовій та інших площинах. Особливої уваги заслуговує і конкретний психологічний портрет особистості, який також слід враховувати при виявленні причин деліктності. Тому, на нашу думку, буде правильним говорити про сукупність широкого ряду факторів, які в майбутньому дозволять нам говорити про виявлення причин вчинення адміністративного делікту.

Важливо зазначити, що ці чинники можуть носити як внутрішній, так і зовнішній характер і володіють взаємною детермінацією. Крім того, вони неоднорідні за своєю природою і, залежно від можливостей їх усунення, можуть бути поділені на дві групи. До першої групи належать приватні причини і умови, тобто ті, що мають відношення до індивідуально-конкретної справи; другу групу складають загальні, що сприяють вчиненню правопорушень взагалі. Першу групу ми розглянули у підрозділі 2.2. Однак в даному випадку слушною буде думка А. Долгова, що "одне явище в окремих взаємодіях може відігравати роль причини, в інших – умови" [250, с. 216].

Вагоме місце серед факторів вчинення адміністративної деліктності, що лежить в площині попередження вчинення деліктів, відіграє недостатність в умовах сьогодення аналітичної та інформаційної підтримки органів уповноважених здійснювати профілактичні заходи. Аналітика допомагає зрозуміти потреби суспільства, прорахування вчинення адміністративних деліктів, розробити організаційно-виховні заходи на території окремого регіону,

або країни в цілому. Інформативна ж підтримка в свою чергу дозволить якісно донести вказані заходи до індивідів та імплементувати аналітичні дані.

Аналізуючи сучасний стан адміністративно-деліктної політики України, М. Самбор М приділяє значну увагу недолікам нормативно-правового регулювання адміністративної відповідальності, наголошуючи на необхідності пошуку найбільш ефективних форм і методів правового регулювання функціональних зв'язків у суспільстві таким чином, щоб забезпечити утвердження правових цінностей, правової свідомості, мотивів і соціальних установок як суспільства в цілому, так і окремих його громадян [251, с. 126].

У свою чергу, А. Подоляка обґрунтовує, що в системі профілактики адміністративних деліктів одним із системоутворюючих факторів є взаємодія суб'єктів, що зумовлює детермінованість елементів та забезпечує нормальне функціонування системи. У свою чергу, взаємодію суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень вчений розглядає як управлінський процес, що полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів профілактики, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учаснику, для досягнення спільної профілактичної мети [252, с. 46].

Разом з тим звернемо увагу, що відтворенню адміністративно-деліктних відносин переважно сприяє недостатнє розуміння серйозності даної проблеми правоохоронними та контрольно-наглядними органами, діяльність яких з виявлення адміністративних правопорушень характеризується, перш за все, їх низькою активністю, рівень якої підтримується, головним чином, за рахунок горезвісної системи «планових показників». В результаті подібної адміністративної практики більшість скоєних адміністративних правопорушень залишаються латентними [168], а особи, що їх вчинили, стають ще більше впевненими у власній безкарності.

Іншим фактором, що посилює негативне ставлення громадян до закону, є низький професійний рівень осіб, наділених державно-владними повноваженнями. Тому мають рацію автори, які акцентують увагу на проблемі підвищення професійної підготовки та моральних якостей державних

службовців. Зокрема, звертається увага на важливості роботи з навчання та підвищення кваліфікації кандидатів, що надходять на службу в органи внутрішніх справ, зокрема патрульної поліції [253]. Це, зокрема, проведення психологічних тестів з метою виявлення мотивів надходження на службу, необхідність підвищення об'єктивності атестовану, проведення в її рамках кваліфікаційних перевірок і іспитів на предмет відповідності моральним якостям кандидатів на службу і працівників пропонованим вимогам і обґрунтування висновків про доцільність прийому на службу і використання на конкретній посаді.

Як показують дослідження, часто професійна деформація вражає фахівців тих професій, які змушені працювати з людьми, що мають певні відхилення від загальноприйнятих норм поведінки [254, с. 35]. Ситуація лише ускладнюється тим, що в сучасному суспільстві спостерігається " бездуховність та хибна система цінностей" [255], що нерідко проявляється через відсутність достатньо чітких духовних орієнтирів [256]. Остання обставина призводить до ускладнень при вирішенні складних моральних проблем, з якими постійно доводиться стикатися працівникам правоохоронних органів. Тому слід вказати на необхідність підвищення рівня підготовки з комунікативних та психологічних якостей представника МВС [257].

Подолання названих негативних проявів можливо лише шляхом проведення комплексу адекватних заходів. У їх числі використання заходів переконання, оскільки це безпосередньо і позитивно впливає на волюву діяльність людей, забезпечуючи їх утримання від вчинення недозволеного, більшою мірою заохочуючи [258, с. 248], не випадково звичне дотримання норм права досягається разом з повагою до права, з переконаннями на їх основі [259, с. 37].

Важливе місце повинно відводитися і рівню професійної освіти, результатам засвоєння певної сукупності систематизованих знань і навичок діяльності, яка надає можливість спеціалістові самостійно та відповідально вирішувати дослідницькі і практичні завдання, творчо використовуючи та

розвиваючи досягнення культури, науки, техніки” [260, с. 54], кінцеві цілі якого задаються нині чинними стандартами [261]. У зв’язку з цим І. Охріменко слушно зазначає, що виконання працівниками Національної поліції завдань, передбачених ЗУ «Про Національну поліцію» об’єктивно вимагає гарних знань, теоретичної частини підготовки [262, с. 139]. Справді, складно собі уявити правомірні дії працівника органів Нацполіції, якщо він не буде чітко орієнтуватися у власних правах та обов’язках, формах та методах діяльності поліції, вмінні застосовувати їх в повсякденній діяльності, не маючи необхідних навичок як діяти в штатних і позаштатних ситуаціях, навичок та вмінь оцінювати оперативну обстановку, приймати та реалізовувати рішення з стабілізації тощо. В такому разі очевидним є факт необхідності розробки та затвердження спеціального Положення про юридичну підготовку на базі юридичних вузів України, що буде регламентувати специфіку і порядок підготовки відповідних спеціалістів.

Разом з тим, не можна не звернути увагу на позицію Є. Додіна, який ще декілька десятиліть тому констатував, що ані активізація адміністративно-юридичних органів, ані створення нових адміністративно-юрисдикційних структур, ані постійне розширення компетенції багатьох з вже існуючих, ані проведені з великою помпезністю в масштабах держави кампанії боротьби з порушеннями антиалкогольного законодавства, з нетрудовими доходами, з наркоманією тощо, ані аналогічні заходи місцевого значення не змогли призупинити зростання проступків, що набувають все більш і більш небезпечного характеру [263, с. 32].

Поняття адміністративного проступку пов’язане з трансформаційними процесами у сфері кримінального права – поступовим виділенням із кримінальних правопорушень (злочинів) особливої групи діянь, які кваліфікувались як малозначущі проступки або кримінальні проступки, про що ми згадували у минулих розділах. Таким чином, проступки (малозначні злочини) за своєю правовою природою є діяннями кримінального характеру, але історично отримують назву адміністративних проступків (деліктів), як такі, що

були підвідомчі органам адміністративної влади. Правопорушення, що сьогодні в теорії, на практиці й у законодавстві розуміються як адміністративні правопорушення, у теорії, на практиці й у законодавстві дореволюційної Росії розумілися як маловажні злочини або проступки (поліцейські проступки, делікти) [264, с. 147].

Відповідно до теорії «розбитих вікон» будь-яке малозначне правопорушення тягне за собою більш складне, про що ми згадували у минулих підрозділах. Підтвердженням цього є, зокрема, результати опитування, метою якого було встановлення можливих зв'язків і залежності між вчиненням адміністративних проступків та злочинів, що вчиняються одними й тими ж особами. Так, для засуджених, що відбувають покарання у вигляді позбавлення волі у чоловічій виправній колонії загального режиму [265, с. 160], як метод опитування було вибрано анкетування, що здійснювалося працівниками спеціалізованої установи, в якій засудженим було запропоновано відповісти на такі питання: в якому віці ви вперше вчинили адміністративний проступок; в якому віці ви вперше вчинили перший злочин; як часто ви вчиняли адміністративні проступки; як часто ви притягалися до адміністративної відповідальності. Варіанти відповідей: ніколи; дуже рідко; рідко; часто; завжди.

До анкетування долучилося 100% осіб, що відбувають покарання, в кількості 669 осіб [265, с. 165].

Крім того, респондентами вказувався вік, злочини, за які вони відбувають покарання, кількість судимостей, характер злочинів, за які вони притягалися до кримінальної відповідальності, тощо.

Вчинення особою злочину і притягнення її до кримінальної відповідальності матеріалізується в судимості і знаходить своє відображення в спеціальних обліках органів внутрішніх справ. Таким чином, частота вчинення особою злочинів досить чітко характеризується кількістю судимостей (природно цей показник не може бути об'єктивний на всі 100%, оскільки не враховує латентну злочинність).

Набагато складніше оцінити частоту вчинення особою адміністративних

правопорушень з огляду на те, що: а) немає чіткого та зрозумілого механізму їх реєстрації; б) особа, вважається такою, що притягалася до адміністративної відповідальності, лише протягом одного року з моменту накладення адміністративного стягнення. Разом з тим, по-перше, в базу даних заноситься лише частина подібної інформації; по-друге, є значна кількість органів адміністративної юрисдикції, між якими обмін даними законодавчо не передбачений і природно не здійснюється. Подібна практика не сприяє своєчасному виявленню осіб, що регулярно здійснюють адміністративні правопорушення, що, найчастіше залишаючись безкарними, втрачають повагу до закону і, в кінцевому рахунку, переступають межу кримінального законодавства.

Як видається, на питання залежності ступеня деформації особистості і динаміки даного процесу від співвідношення частоти здійснення адміністративних проступків і частоти залучення винних до адміністративної відповідальності, тобто ефективності стягнення, слід дати стверджуючу відповідь.

Звичайно ж, навряд чи можна знайти людину, яка з точністю знає кількість скоєних нею адміністративних правопорушень, через те, що частина з них носить характер малозначності, наприклад перехід дороги на заборонний знак світлофора. У зв'язку з цим анкетованим було запропоновано оцінити частоту вчинення ними адміністративних правопорушень за такими критеріями: жодного разу, дуже рідко, рідко, часто, дуже часто.

Та обставина, що серед анкетованих не знайшлося осіб, які жодного разу не вчиняли адміністративного правопорушення, є цілком передбачуваною. Разом з тим ніхто з опитаних не відповів, що вчиняв адміністративні правопорушення "дуже часто", що також не стало великою несподіванкою, адже саме поняття "дуже часто" носить цілком умовний характер, і кожен оцінює його по-різному. Відсутність крайніх оцінок не тільки не знижує, але, навпаки, підвищує об'єктивність отриманих результатів. Звернемо увагу на те, що лише кожен п'ятий (на його думку) здійснював адміністративні правопорушення дуже рідко, в той час як кожен другий з п'яти – порушували адміністративне законодавство

часто. Іншими словами, з урахуванням того, що людині властиво скоріше применшувати, ніж перебільшувати негативні сторони власних вчинків, можна припустити, що в даний час рівень правосвідомості і законослухняності, а також стан адміністративного законодавства слід оцінювати через призму співвідношення частоти вчинення адміністративних проступків за шкалою "рідко/часто" приблизно як один до двох.

Дане співвідношення, як видається, може бути свідченням:

- 1) низького рівня правосвідомості і законослухняності громадян;
- 2) недосконалості чинного законодавства про адміністративні правопорушення;
- 3) неефективності засобів адміністративно-правового впливу на порушників;
- 4) пасивності органів адміністративної юрисдикції в частині виявлення адміністративних правопорушень.

Відповідно до ст. 23 КУпАП «адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами». Разом з тим законодавець не розкриває, в чому вона полягає і яким є механізм притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Тобто, відповідно до ст. 23 КУпАП, мета накладення адміністративного стягнення зводиться до:

- 1) виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів і поваги до правопорядку;
- 2) попередження вчинення особою нових правопорушень;
- 3) запобігання вчиненню правопорушень іншими особами.

Однак аналіз самих адміністративних стягнень свідчить, що, поряд з вихованням і превенцією (особистою та загальною), вони пов'язані із заподіянням винному незручностей шляхом: а) обмеження майнових інтересів



(штраф, оплатне вилучення, конфіскація, виправні роботи); б) обмеження права займатися певною діяльністю (позбавлення спеціальних прав); в) тимчасової ізоляції від суспільства (адміністративний арешт).

Однак важливим недоліком, що підтверджує державоцентристський напрям КУпАП, є відсутність мети встановлення справедливості щодо всіх учасників відносин, адже серед мети Кодекс визначає лише виховання особи, попередження нових порушень та запобігання новим.

Важливо, що адміністративне покарання застосовується до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, незалежно або всупереч її бажанню, тобто в примусовому порядку. Таким чином, адміністративне покарання є заходом примусу, що виноситься рішенням органу, наділеного адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, або суддею.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне в новому Адміністративно-деліктному кодексі передбачити статтю, де буде надано чітке визначення адміністративного стягнення в такому вигляді: "Адміністративне покарання є встановленою державою мірою відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення і застосовується з метою відновлення соціальної справедливості, заподіяння особі, яка вчинила правопорушення, незручностей морального, майнового та фізичного характеру, правового виховання та запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами".

Звернемо увагу, що заподіяння незручностей фізичного характеру не слід плутати із заподіянням фізичних страждань, і абсолютно справедливо, що останнє не повинно бути метою адміністративного покарання, так само як і приниження людської гідності, а також завдання шкоди діловій репутації юридичної особи.

Авторитет закону, а значить і самої державної влади, багато в чому залежить від того, якою мірою суб'єкти правовідносин виконують і дотримуються вимог, що містяться в нормах права. При цьому апріорі на кожне порушення норми права (про який стало відомо) повинна наступати реакція

уповноваженого на те органу державної влади. Безсумнівно, підтвердженням цього є результати опитування про частоту залучення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративне правопорушення.

Як мінімум, кожен другий адміністративний правопорушник не відчуває реакції держави на скоєне правопорушення, при цьому кожен десятий деліквент взагалі жодного разу не був притягнутий до адміністративної відповідальності. Лише кожен восьмий від загального числа опитаних порівняно регулярно відповідав за порушення адміністративного законодавства.

Згідно з українським законодавством адміністративній відповідальності підлягає особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення віку шістнадцяти років (ст. 12 КУпАП). Разом з тим щодо неповнолітніх передбачено особливий порядок притягнення їх до відповідальності (ст. 13 КУпАП).

Так, в КУпАП визначено, що за загальним правилом до осіб у віці від 16-ти до 18 років застосовуються заходи, передбачені ст. 24<sup>-1</sup> КУпАП, поряд з цим у Кодексі дано перелік складів адміністративних правопорушень, за вчинення яких вони підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах (ч. 2 ст. 13), зокрема за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44), дрібне викрадення чужого майна (ст. 51), пошкодження автомобільних доріг, вулиць, дорожніх споруд, залізничних переїздів і технічних засобів регулювання дорожнього руху, створення перешкод для руху та невжиття необхідних заходів щодо їх усунення (ст. 139), дрібне хуліганство (ст. 173) та ряд інших адміністративних проступків.

Відповідно до ст. 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, вчинених неповнолітніми, віднесені за підвідомчістю районним, районним у містах, міським чи міськрайонним судам (судді). Однак за окремі види правопорушень інші органи також мають право накладати адміністративну відповідальність. Так, наприклад, за правопорушення, передбачене ст. 121 – порушення водієм правил керування транспортним

засобом, правил користування пасками безпеки або мотошоломами, адміністративне стягнення може накладати інспектор патрульної поліції відповідно до ст. 222 КУпАП.

Таким чином, законодавець пом'якшив позицію щодо даної категорії суб'єктів адміністративно-деліктних відносин. Не заперечуючи суть даного підходу до встановлення віку адміністративної відповідальності та порядку притягнення до неї неповнолітніх, звернемо все ж увагу, що лише 9,3% осіб, які відбувають кримінальне покарання, вчинили своє перше адміністративне правопорушення після досягнення ними 18-ти річного віку. В той же час 90,7% вперше порушили адміністративне законодавство до настання 18-річчя, а 62,5% – до настання віку адміністративної відповідальності.

Проведений аналіз дозволяє дійти висновку про пряму залежність між віком здійснення першого адміністративного правопорушення і часом здійснення першого злочину. Чим раніше особа починає порушувати адміністративне законодавство, тим у більш ранньому віці вона скоює перший злочин.

Дослідження дозволило також дійти деяких висновків, що стосуються зв'язку між частотою порушення адміністративного законодавства та вчиненням цими особами злочинів, а також формою провини вчинених протиправних діянь. "Часто" порушували 47,8% осіб, засуджених за вчинення насильницьких або корисливо-насильницьких злочинів. Іншими словами, для особи, яка "часто" здійснює адміністративні правопорушення, ймовірність скоєння злочину насильницької, корисливої або іншої спрямованості може бути виражена через співвідношення чотири до одного.

Частота здійснення адміністративних правопорушень не може не позначатися на ступені деформації особистості, а остання, в свою чергу, буде врахована в формі провини. На підставі результатів тестування можна імовірно відзначити, що для осіб "часто" порушують законодавство про адміністративні правопорушення, ймовірність скоєння ними злочину умисно в 8 разів вище ймовірності скоєння злочину з необережності. Так 38,9% від загальної кількості

засуджених за вчинення умисного злочину відзначили ту обставину, що вони "часто" порушували законодавство про адміністративні правопорушення, в той час для осіб, засуджених за вчинення злочинів з необережності, цей показник склав 4,8%.

Простежується чітка залежність між частотою вчинення особою адміністративних правопорушень і числом її судимостей. Так, якщо "часто" здійснювали адміністративні правопорушення 18,1% осіб, засуджених вперше, то для осіб, що мають 2 судимості, цей показник подвоюється (38,5%), а для осіб, які мають 3 і більше судимостей, – потроюється (57,1%). Іншими словами, вік скоєння першого злочину багато в чому визначається віком, в якому особа здійснює перше адміністративне правопорушення; чим частіше особа вчиняє адміністративні правопорушення, тим більше ймовірності очікувати від неї здійснення умисних злочинів насильницької спрямованості. Крім того, чим частіше особа вчиняє адміністративні правопорушення, залишаючись безкарною, тим "легше" вона скоює злочин. У свою чергу, кількість адміністративних правопорушень особами, які раніше порушували кримінальне законодавство, підвищується пропорційно числу їх судимостей.

Адміністративний делікт є таким собі «наріжним каменем» між нормою адміністративно-деліктного права, що містить пряму заборону та людиною, її інтересами, що виражаються в діянні (дії або бездіяльності). Вчиняючи делікт, особа задовольняє власні інтереси, при цьому порушуючи не лише адміністративно-деліктну норму, але і суспільний порядок. Тут в силу вступають передусім психологічні фактори особистості, як-то втрата правосвідомості деліквента, неспроможність контролювати власні бажання та дії, зниження інтернальної оцінки суспільної шкідливості або небезпечності адміністративного делікту, що спричиняє легковажне ставлення до нього. В даному випадку слід в першу чергу говорити про психологічно-виховні заходи впливу на свідомість деліквента, що полягають у донесенні інформації до індивіда про реальну загрозу від вчинення адміністративного делікту, що здатна в подальшому спонукати до вчинення кримінальних деліктів. Вказані заходи в поєднанні з

системою суспільних заходів передусім суспільного осуду та спонукання до правомірної поведінки, на нашу думку, спроможні дати результат зниження рівня адміністративної деліктності в суспільстві в майбутньому.

Автор глибоко переконаний в тому, що в основі нейтралізації адміністративно-деліктних відносин лежить копітка робота, націлена на підвищення законслухняності громадян, формування правової культури законодавця і правозастосовника, поліпшення якості праворозуміння усіма учасниками правовідносин у сфері державного управління, перш за все, за рахунок впливу на правосвідомість як на індивідуальному, так і на громадському рівні.

Однак важливим недоліком, що підтверджує державоцентристський напрям КУпАП, є відсутність мети встановлення справедливості щодо всіх учасників відносин, адже серед мети Кодекс визначає лише виховання особи, попередження нових порушень та запобігання новим. Тому, на нашу думку, в адміністративно-деліктному кодексі слід запровадити вказану ідею як один з пунктів мети адміністративно-деліктних відносин.

Причинами і умовами (факторами) адміністративної деліктності є соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, які впливають на адміністративну деліктність, зумовлюють її або сприяють її розвитку.

Отже, фактори адміністративної деліктності можуть бути класифіковані за різними ознаками: за сферою існування – на суб'єктивні та об'єктивні; за обсягом впливу – на загальні, спеціальні та причини і умови конкретних правопорушень; за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні.

### **3.2. Прогнозування адміністративної деліктності та оцінка її ефективності**

Запорукою ефективності дотримання законності та правопорядку в суспільстві, зокрема зниження рівня адміністративної деліктності, є здійснення якісного прогнозування та передбачення антисуспільних проявів. За умов наявності систематизованих даних стає можливим спрогнозувати подальший хід розвитку адміністративної деліктності, а отже і напрацювати необхідні зміни у модель адміністративно-деліктних відносин, оптимізувати політику попередження адміністративної деліктності. Особливої актуальності прогнозування набуває в сучасних умовах державного управління, коли відбувається перехід від командно-адміністративної системи державного управління (державоцентристська модель) до якісно нових демократичних перетворень у державі та суспільстві (людиноцентристська модель), за процесів децентралізації влади та проголошення курсу на євроінтеграцію. Адже історія знає чимало прикладів, коли прийняті на основі проб та помилок серйозні державні рішення виявилися непрорахованими, а отже неправильними, що дуже дорого обходилося суспільству, основний тягар за що лягав на нього. Так, антиалкогольна кампанія в США початку ХХ ст. проголосила метою боротьбу з пияцтвом та злочинністю, натомість уряд, не прорахувавши належним чином можливі соціальні наслідки, замість цього отримав зменшення лівової частки доходів у державний бюджет, зростання і фінансове зміцнення організованої злочинності в США та надзвичайно великі масштаби підпільного виробництва алкоголю, так званих «бутлегерів», та контрабанди віскі та пива з Канади.

Іншим яскравим прикладом відсутності прорахування наслідків політичних рішень виступає винищення горобців у Китаї відповідно до політики «великого стрибка» Мао Цзедуна. Внаслідок цього в країні розпочався голод, що забрав життя майже 30 млн. людей [266].

Вказані випадки якнайкраще демонструють важливість та критичну

необхідність прорахування будь-яких політичних, економічних та правових рішень задля уникнення або зведення до мінімуму негативних наслідків.

Крилатою фразою, що відображає необхідність застосування вже здійсненого зарубіжного досвіду, є «краще вчитися на чужих помилках». А отже, на нашу думку, Україні на сучасному етапі розвитку слід аналізувати позитивний та негативний досвід прогнозування розвинених держав світу, що допоможе уникнути їх повторення вже в нашій державі.

Зниження адміністративної деліктності можливе лише за умови здійснення ефективної її профілактики. Профілактика адміністративних правопорушень є найбільш гуманним способом боротьби з адміністративною деліктністю як для суспільства в цілому, так і для порушників зокрема. У цьому відношенні актуальними і в наш час залишаються слова французького філософа Шарля Луї Монтеск'є про те, що хороший законодавець не стільки турбується про покарання за правопорушення, скільки про їх попередження [267].

Все це вказує на критичну необхідність планування можливої адміністративної деліктності, адже лише це дозволить бути підготовленим до більшості негативних суспільних явищ, вчасно та правильно зреагувати на їх настання. Слід зазначити, що останнім часом в нашій державі здійснюються певні прояви прогнозування, що в основному проявляються у таких формах соціального планування як прийняття державних концепцій (боротьби зі злочинністю, тероризмом тощо). Останні деякою мірою спираються на окремі заходи прогностики, частково теоретично прораховуючи моделі майбутніх суспільних перетворень, передусім негативних суспільних явищ кримінального характеру.

Не викликає сумнівів важливість передбачення розвитку адміністративних деліктів, що поряд з кримінальними деліктами здійснюють дестабілізацію існуючого в суспільстві порядку, завдають шкоди законним правам та інтересам особи, суспільства і держави. Огляд нормативно-правової бази у поєднанні з дослідженням практики її реалізації свідчить, що, на відміну від прийнятих концепцій боротьби зі злочинністю, у сфері вчинення адміністративних деліктів

проявляється відсутність будь-якої достовірної прогностичної інформації про тенденції їх вчинення у суспільстві. На нашу думку, відсутність прогнозування вчинення адміністративних деліктів є лакмусовим папірцем проблеми відставання заходів попередження адміністративної деліктності порівняно з кримінологічним прогнозуванням як на практичному рівні, наприклад при складанні конкретних прогнозів (відсутність врахування прогнозів деліктності при розробці концепцій протидії адміністративним деліктам), так і на теоретичному рівні.

Так, неодноразово зверталася увага на відсутність теоретичних розробок в напрямку адміністративного прогнозування деліктності в науці адміністративного права (І. Карпець, Г. Аванесов і ін.).

Вищенаведені тези дозволяють нам стверджувати, що критично важливу, хоча і малодосліджену, роль у зменшенні рівня адміністративної деліктності відіграє система прогностичних заходів.

У питаннях розробки заходів прогнозування адміністративної деліктності в суспільстві слід звернутися за допомогою до спорідненої до деліктології науки кримінології, яка розглядає прогнозування як фактор передбачення суспільних змін, відслідковування тенденцій до збільшення або зменшення деліктних настроїв за конкретний розрахунковий часовий період, вірогідність даного прогнозу та наявність різних його варіацій [268-270]. Очевидно, що адміністративно-деліктне уявлення про прогнозування є надзвичайно близьким до кримінологічного, навіть більше – слід сказати, що воно є першочерговим, з огляду на те, що вчинення адміністративного делікту зазвичай передує кримінальному, а отже прогнозування адміністративної деліктності в суспільстві неодмінно позначиться і на зменшенні кількості вчинених злочинів.

Філософські вчення щодо прогнозування дають нам зрозуміти, що воно є практично застосованими, науково обумовленим, ґрунтовним, послідовним та всебічним аналізом дії або явища, що дозволяє підвищити рівень реагування на протиправні прояви в суспільстві [271, с. 14].

Незважаючи на відмінність характеристики одного і того ж явища з



погляду різних наукових позицій, слід однак вказати на спорідненість думок щодо ефективності прогнозування, де і філософія, і кримінологія висловлюють однакову позицію.

Прогноз як полінаукове явище виступає не лише у формі певних планів та очікувань, досить часто прогнозом є навіть безпосередня протиправна дія, порушення громадського порядку або вчинення якогось іншого делікту, що дозволяє зрозуміти як мінімум відправну точку прогнозування, як максимум – проаналізувати майбутню динаміку вчинення тієї чи іншої кількості деліктів та окремих території або країни в цілому [270, с. 46].

Про наявність проблематики говорить ще і факт того, що деякі види адміністративних деліктів, скажімо керування автомобілем у стані сп'яніння, є прямою передумовою до вчинення кримінального проступку спорідненого характеру, якщо він спричинив завдання травм або смерть потерпілому від вказаного делікту. За таких умов можна стверджувати, що прогнозування адміністративних деліктів буде враховувати одночасно і прогнозування деліктів кримінальних, а отже набуде ознак комплексності та систематичності.

Схожу думку щодо спорідненості адміністративного делікту до кримінального поділяє І. Карпець та зазначає, що первинному дослідженню мають піддаватися делікти, що мають найбільш споріднені риси з кримінальними деліктами [272, с. 21], або несуть їх характер (*тобто адміністративний делікт кримінального характеру – прим. автора Шульги Є.В.*)

Слід також акцентувати на необхідності застосування методу логічного аналізу при прогнозуванні потенційного стану адміністративної деліктності в окремому населеному пункті або іншій адміністративно-територіальній одиниці. Це допоможе провести дослідження потенційної адміністративної деліктності в динаміці та зрозуміти, чим керується особа, коли вчиняє делікт, як адміністративний делікт поступово переростає в злочин, а антисоціальна поведінка особи набуває кримінальних рис тощо [273, с. 212-213].

Таким чином, поведінка особистості та її систематичність є визначальними характеристиками для здійснення якісного прогнозування адміністративної

деліктності, що дозволить в динаміці спрогнозувати майбутні паттерни поведінки, їх спільні та відмінні риси. В даному випадку поведінка конкретної особи або групи осіб буде системою координат для здійснення деліктологічного прогнозування.

Слід також вказати на роль антисоціальної поведінки, яка складає кістяк будь-якого адміністративного делікту і є його обов'язковою складовою. Будь-який адміністративний делікт починається з психологічного ставлення особи до правової норми, яку буде в майбутньому порушена, а сам делікт є не чим іншим, як його зовнішнім виразом. Виявити психологічну антисоціальну направленість в особі, її умов та факторів особливо в період її формування як особистості є основним завданням попередження адміністративної деліктності в суспільстві. З'ясувавши це, можна отримати надзвичайно важливу інформацію для деліктного прогнозування [270, с. 50].

Очевидно, що прогнозування адміністративної деліктності не обмежується аналізом виключно індивідуальної характеристики окремих деліквентів, важлива роль відводиться також колективному дослідженню правопорушників, враховуючи спільні їх характеристики або спільні види деліктів. До того ж, наявна система теоретико-методологічних досліджень дозволяє проводити деліктологічне прогнозування в найбільш повному обсязі, однак на разі не існує єдиної уніфікованої позиції з боку вчених, які конкретно методи прогнозу мають бути застосовані.

Однак група вчених наголошує на важливості прогностично-синтезуючого та інтерпретаційного методу, що має бути застосований при прогнозуванні адміністративної деліктності в суспільстві. Метод прогнозування має застосовуватися для виявлення потенційних напрямків деліктності та масштабів її розповсюдження і буде лакмусовим папірцем дієвості попереджувальних та виховних заходів до потенційних деліквентів, а отже дозволить адаптувати чинне адміністративно-деліктне законодавство до вимог сьогодення [263, с. 35]. В даному конкретному випадку вчені демонструють позицію першочерговості дослідження колективної поведінки деліквентів та їх груп відповідно до

конкретних характеристик перед аналізом індивіда.

Представники іншої групи вчених зосереджують увагу на важливості аналізу антисуспільної поведінки та індивідуальних характеристик конкретного індивіда, що в майбутньому може стати деліквентом, хоча і визнають при цьому, що реалізувати це на практиці досить складно. Якщо передзлочинний паттерн особи відслідкувати в принципі можливо, з огляду на ряд факторів, що її обумовлюють, то з передделіктною трюхи складніше, адже більшість адміністративних деліктів не містять явно вираженого антисуспільного напрямлення порівняно зі злочинами [163, с. 260].

Однак, з огляду на важливість прогностичної функції, її здійснення можливе з урахуванням методологічного врахування таких факторів, як: напрацювання механізмів прогнозування антисуспільної поведінки конкретного індивіда; прорахування потенційних шляхів розвитку вчинення деліктів за спорідненими групами; комплексне деліктологічне дослідження на території держави та на місцях; створення єдиної бази обліку деліквентів, що вчинили адміністративні делікти кримінального характеру тощо.

Останній фактор дозволить встановити повторність вчинення адміністративних деліктів та відслідкувати їх динаміку. Вказані дані будуть нести інформацію прогностичного характеру самі по собі і дозволять у подальшому встановити причини, які будуть лежати в площині виховної роботи, якість виявлення та припинення делікту, притягнення деліквента до відповідальності, суспільного осуду тощо.

Прогностична функція передусім має ґрунтуватися на майбутньому прорахунку стану деліктності, а отже вчинення правопорушень в суспільстві. Однак наявні ресурси сьогодні не дозволяють чітко відслідкувати їх вчинення, з огляду на відсутність єдиної статистичної системи та великий рівень латентності адміністративної деліктності. Причини тут також криються в недостатності суспільного осуду як самого факту вчинення делікту, так і безпосередньо особи-деліквента. Окрім цих, існує ще ряд факторів, що так або інакше впливають на антисоціальну поведінку особистості, як-то соціально-економічні умови,

конкретні особливості життя окремих груп людей тощо [274, с. 55]. Вивчення та врахування перелічених умов має стати основним завданням правоохоронних органів при здійсненні прогнозу адміністративної деліктності та напрацюванні дієвих превентивних методів.

З огляду на те, що прогностична функція застосовується здебільшого з метою профілактики та попередження вчинення адміністративних деліктів, слід також звернути увагу на ефективність реалізації вказаної політики. Це дозволить зрозуміти, чи досягається мета профілактичних заходів, чи справді зменшується рівень адміністративної деліктності в суспільстві.

Звертаючись до першооснов категорії «ефективність», слід акцентувати увагу на її економічному походженні, адже остання передусім мала застосування в економічних вченнях [275]. Пізніше дефініцію взяли на озброєння інші галузі знань і вона перетворилася на міждисциплінарну та полінаукову, адже наразі широко використовується в наукових дослідженнях. Не є винятком і право, особливо адміністративне та кримінальне, де наразі вказана категорія дістала широкого вжитку [276-280].

Працювали над дослідженням категорії «ефективність» також і вчені-соціологи. Однак останні переважно бачили її як потенційну здатність наближення до мети найбільш оптимальними методами за найменшого супротиву, тобто забезпечуючи збереження всіх наявних ресурсів на благо соціуму [281, с. 24]. Вказана дефініція поклала основу сучасного правового розуміння ефективності [282, с. 132-133]. Однак вчені-правники дещо розвинули вказану категорію, застосувавши до неї кількісно-якісні характеристики, що мають бути враховані як система координат ефективності, обов'язкові її елементи. Незважаючи на це, практичне застосування вказаних характеристик значно різниться від теоретичного, адже комплексності при дослідженні ефективності нажаль досягнуто не було, тому ряд факторів досі залишається нерозкритим, такі як раціоналізація та її місце серед інших елементів ефективності, оцінка співвідношення витрат та цінності потенційної вигоди від неї.

Перш за все, слід зазначити, що “ефективність” попри власну спрямованість на вимірювання коефіцієнту все ж не можна назвати її точно визначеною, скоріше такою, що носить оціночний характер. Тому вимірювання ефективності, на нашу думку, лежить у площині співмірності з виконанням поставлених завдань та отримання очікуваних результатів.

Однак для дослідження ефективності профілактичних заходів, спрямованих на зниження рівня вчинення адміністративних деліктів у суспільстві, перш за все, на нашу думку, слід зрозуміти правову природу вказаного явища.

Як вже було зазначено, раніше категорію “ефективність” не можна було назвати точно визначеною за умов наявності оціночного характеру, при тому що для деліктологічного прогнозу отримання точних кількісно-якісних характеристик є критично важливим, адже в протилежному випадку буде виникати питання про взагалі раціональність прогнозування та інших заходів попередження.

Наявним є стан антиделіктної політики держави, а отже її ефективність, на жаль, демонструє таку собі інертність та небажання реального досягнення мети до її зниження. З огляду на це для нас є критично необхідним досягти максимально точного визначення категорії «ефективність», що дозволить оцінити дієвість превентивної політики держави взагалі, ступінь виконання покладених на неї завдань. Якщо, скажімо кількісні показники все ж беруться до уваги, то про якісні цього не можна сказати. В даному випадку ні про яку раціоналізацію витрат йтися не може. І це при тому, що саме якісний підхід дозволить в майбутньому досягти поставлених цілей.

Про критичну важливість якісних характеристик ефективності заявляли в різні часи вчені-адміністративісти, які доводили неможливість дійти необхідних висновків про необхідні сучасні оновлення щодо вдосконаленості профілактичних заходів [283; 284].

Отже, ефективність як адміністративно-правова категорія ґрунтується на системі розуміння її як найбільш раціональної системи заходів попередження

адміністративної деліктності. Вказане розуміння лежить в площині теоретико-нормативних досліджень, що розглядаються та аналізуються в динаміці її розвитку. Застосувавши її на практиці, вчені зможуть шляхом апробаційної перевірки зрозуміти передусім її дієвість, проаналізувати точність та своєчасність власних досліджень.

Теоретико-правове наповнення категорії ефективності має базуватися на ряді факторів, що є критично важливими для адміністративно-деліктного прогнозу, а саме: правомірність; направленість на досягнення результатів; систематичність та оптимальність; наявність достатньої кількості засобів забезпечення; оцінка практичного застосування. Кожен з вищеперерахованих факторів виконує конкретну роль і лише в сукупності та в організаційній доповненості вони сприятимуть комплексному визначенню ефективності та досягненню останньою власної мети, адже вони можуть існувати лише в комплексі.

Отже, можна стверджувати, що ефективність попереджувальних заходів щодо адміністративної деліктності в суспільстві диктує необхідність комплексного підвищення якісних характеристик кожного з вказаних факторів та непорушності їх системи. Тому під адміністративно-правовим визначенням категорії “ефективність” щодо заходів попередження вчинення адміністративних деліктів слід розуміти систему факторів та характеристик, що базуються на потребах суспільства та продукують потенційну здатність системи заходів попередження адміністративної деліктності в державі та спрямовані на досягнення конкретно визначених цілей.

З вищевказаного аналізу категорії “ефективність” щодо системи заходів попередження адміністративної деліктності в суспільстві можна її градувати на декілька рівнів, а саме:

– високий, тобто найбільш оптимальне та повне виконання поставлених завдань;

– проміжний, а саме посереднє виконання завдань при середньораціональній витраті наявних ресурсів;

– незадовільний, тобто недосягнення поставлених завдань, при середньораціональному або нераціональному використанні ресурсів.

Тобто, попри неможливість досягнення кількісних, точно вимірюваних цифрових результатів, ступені ефективності все ж можна градувати на як мінімум три основних типи.

Однак все ж слід конкретизувати деякі категорії досягнення ефективності попередження вчинення адміністративних деліктів, а саме: кількісно-якісні показники попереджувальних заходів; фактори ефективності попередження; критерії ефективності попередження.

Кількісно-якісні показники можуть, у свою чергу, бути відповідні вимогам та невідповідні, передбачувані та складнопередбачувані, системні та безсистемні тощо. Складнопередбачувані показники з'являються через несистематичне, невизначене або неправильно визначене завдання. Деякі з вказаних показників вже почали використовувати при формуванні загальнонаціональних програм попередження кримінальної деліктності [285]. Однак, на жаль, вони відсутні в програмах попередження адміністративної деліктності.

Ефективність та її критерії є не чим іншим, як кількісно-якісними характеристиками, що визначають рівень зусиль та їх результат [286]. З огляду на це критерії попередження деліктності мають власне змістове наповнення, що ґрунтується на умовній оцінці попереджувальних заходів в визначених умовах в соціумі.

Поміж тим можна сформулювати ряд факультативних умов визначення ефективності реалізації програм попередження адміністративної деліктності в суспільстві, а саме: вплив на активність осіб, що є потенційними деліквентами, та її вимірювання; аналіз правомірності їх поведінки в конкретних умовах; зниження рівня майнових загроз від деліктності; вплив на заохочення до виявлення деліктності та повідомлення про неї тощо.

Деякі вчені дефініцію умов або факторів ефективності визначають як певний набір характеристик, необхідних для організації якісної реалізації попередження адміністративної деліктності в суспільстві, конкретній групі або

соціумі [276, с. 49-67].

В результаті, ґрунтуючись на вище здійсненому аналізі, слід визнати наявний безпосередній зв'язок між факторами та характеристиками ефективності, а в сукупності вказані умови (соціальні, економічні, правові, морально-етичні тощо) підвищують імовірність позитивного визначення рівня ефективності. З огляду на це можна дійти таких висновків:

– адміністративний делікт є явищем соціальним, проте складно вимірюваним в кількісно-якісному плані з огляду на високий рівень невиявленості та відсутності систематичного обміну інформації щодо вчинення адміністративних деліктів між різними елементами системи правоохоронних органів. З огляду на це при здійсненні прогнозу рівня адміністративної деліктності слід застосовувати міждисциплінарні методи статистики, соціології, політології та економіки;

– достовірність здійснення прогнозу ґрунтується на рівні якості його результатів. Необхідною є система міждисциплінарних прогнозів, методів статистики, математичних вимірів та запровадження документообігу між правоохоронними органами. За сукупною кількістю вказаних заходів можна буде говорити про якість прогнозу;

– необхідним є запровадження аналізу та оцінки попередження адміністративної деліктності, що будуть враховані при подальшому прогнозуванні та плануванні вказаних заходів.

### **3.3. Концептуальні основи профілактики адміністративної деліктності**

Будь-якому негативному явищу краще запобігти, ніж боротися з його наслідками. «Краще попередити хворобу, аніж лікувати її» – каже нам відома приказка. Коли ж йдеться про адміністративні делікти, які є, по суті, першим кроком до вчинення злочину, дана теза набирає неабиякої актуальності.

Питання попередження деліктів вивчалось передусім у кримінальному



праві та кримінології такими вченими-правниками, як: В. Кудрявцев, В. Емінов, Р. Семенюк, С. Лебедєва, Н. Ветров, С. Малигін та ін. Окрім того, трохи менше, але аналізувалися і питання попередження адміністративних деліктів. Так, серед вчених-адміністративістів вказані дослідження були предметом дослідження: Е. Гензюка, А. Талах, О. Чернецького, О. Заярного, А. Бакаєва, Р. Шагієвої, А. Дерюги та ін. Однак комплексного дослідження попередження адміністративно-деліктних відносин з налагодженням чіткого дефініційно-категоріального апарату та пропозиціями щодо вдосконалення існуючої системи попередження вчинення деліктів проведено не було.

Попередження адміністративних деліктів та злочинів задля підтримання законності і правопорядку виступає одним з основних завдань держави як інституції, що встановлює правила, тим самим реалізуючи волю народу, а також володіє усіма необхідними заходами примусу для її забезпечення. З огляду на те, що профілактика адміністративної деліктності виступає основним елементом недопущення вчинення злочинів, найбільшу цікавість викликає дослідження її концептуальних основ.

Сьогодні як у правовій науці, так і в законодавстві вживається чимало споріднених, тотожних, близьких за значенням термінів, таких як: «попередження», «профілактика», «запобігання», «припинення» тощо, мимоволі складається уява про те, що як законодавці, так і окремі науковці дещо плутають вказані поняття, вживаючи їх у неприйнятному для останніх значенні. Для встановлення вказаного факту, а також для чіткого налагодження понятійно-категоріального апарату, що буде використовуватися при напрацюванні концепції попередження правопорушень, на нашу думку, слід здійснити аналіз вказаних понять, виділити їх спільні та відмінні риси.

Профілактику адміністративної деліктності можна охарактеризувати як перспективний напрям наукових розвідок, якому, на жаль, недостатньо приділено уваги в юридичній літературі. Можна погодитися з Е. Гензюком у твердженні, що «попередження (профілактика) адміністративних проступків як адміністративно-деліктологічна проблема передбачає розуміння його як відносно

самостійного явища, яке хоч і має ряд схожих ознак та рис з попередженням злочинності, обумовлених взаємозв'язком форм протиправної поведінки, але потребує не кримінологічного, а власного, адміністративно-деліктного вивчення» [163, с. 221].

Слово «профілактика» має грецьке походження (prophylaktikos – запобіжний, попереджувальний). Великий енциклопедичний юридичний словник визначає профілактику злочинності як «комплекс заходів, спрямованих на запобігання вчиненню злочинів» [24, с. 756].

Також Е. Гензюк наголошував на розбіжності понять «адміністративно-правове попередження правопорушень» (чи «попередження правопорушень адміністративно-правовими засобами») і «попередження адміністративної деліктності»: «використовуючи поняття «попередження правопорушень адміністративно-правовими засобами», за умови розуміння «правопорушень» і як злочинів, очевидно, що ми виходимо за межі адміністративної деліктності» [163, с. 215]. Вчений наголошує, що саме адміністративно-правові засоби мають величезну профілактичну здатність, а окремо адміністративно-правові інститути існують більшою мірою для профілактичних цілей, наприклад дозвільна система, паспортна система, адміністративний нагляд. І все ж таки називати адміністративне право профілактичним «є справедливим приблизно тією самою мірою, в якій бачити, скажімо, в газеті виключно обгортковий матеріал» [163, с. 216]. Адже предмет його правового регулювання настільки широкий, що дозволяє регулювати будь-яку сферу суспільних відносин, починаючи від державного управління та адміністративного правосуддя і закінчуючи використанням природних ресурсів.

Як зазначає А. Талах, у спеціальній літературі адміністративного права профілактику правопорушень розглядають головним чином як різновид соціального управління, як систему соціально-економічних, суспільно-політичних, організаційних, правових і виховних заходів, спрямованих на виявлення і усунення або нейтралізацію причин скоєння правопорушень, протидію асоціальним вчинкам, формування правомірної поведінки громадян і

посадових осіб [287, с. 94-95].

У свою чергу, О. Чернецький визначає попередження адміністративних правопорушень неповнолітніх як систему «різноманітних видів діяльності і заходів спеціально визначених суб'єктів, як державних, так і громадських, спрямованих на усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень неповнолітніми і, як наслідок, породжують деліктність цієї категорії осіб або сприяють їй, припинення таких правопорушень та притягнення їх до відповідальності» [288, с. 62].

За визначенням С. Сафронова, профілактика адміністративних правопорушень повинна розглядатися в трьох аспектах: 1) попередження правопорушення; 2) запобігання йому; 3) припинення правопорушення [289, с. 83].

Поняття «профілактика», що означає в широкому розумінні попередження яких-небудь небажаних явищ, з 1970-х років почало наповнюватися правовим змістом [290, с. 18]. Досить конкретне визначення поняття профілактики було сформульоване Н. Ветровим, який розумів під нею сукупність соціально-економічних, ідеологічних, культурно-виховних, організаційно-управлінських заходів, направлених на виявлення та усунення причин правопорушень, умов та обставин, що сприяють їх скоєнню, на виправлення та перевиховання осіб, що мають відхилення у поведінці, на застереження членів суспільства від протиправних діянь [291, с. 9].

У свою чергу, Р. Шагієва, Ф. Сундуров, А. Мішин розглядали профілактику як найбільш ранній вид попередження правопорушень: «В юридичній літературі спостерігається суперечлива та не завжди чітка інтерпретація основоположних понять. Це стосується і співвідношення понять «попередження» і «профілактика». Одні вчені ототожнюють ці поняття, інші вважають, що попередження є частиною більш великої проблеми – профілактики правопорушень. Хоч в загальноетимологічному сенсі ці поняття і розглядаються як синоніми, однак у сфері боротьби з правопорушеннями їх не можна розглядати як тотожні» [292, с. 21].

Між тим, якщо розглядати профілактику адміністративної деліктності як форму чи вид державного примусу, то необхідно згадати, що за критерієм функціонального призначення розрізняють попередження (превентивний державний примус), припинення, відновлення і покарання (стягнення, відповідальність) [293, с. 23]. У зв'язку з цим об'єднання в понятті профілактики двох видів адміністративно-правового примусу, а також виокремлення попередження та запобігання правопорушенням в окремі аспекти потребує детального аналізу змісту цих понять та їх співвідношення. Тобто автори визначають профілактику як системоутворюючу категорію, що містить у собі такі види діяльності, як попередження, припинення, відновлення та покарання. А співвідношення понять «попередження» та «профілактика» пропонують розуміти як вузьке і широке, або спеціальне і загальне.

Слід зазначити, що адміністративна деліктологія перебуває у тісному зв'язку та взаємодії з кримінологією, оскільки сформувалася на основі досягнень цієї науки та спираючись на її понятійний апарат [294, с. 78], про що неодноразово згадувалося в юридичній літературі. Тому, на нашу думку, важливим буде здійснення аналізу досвіду з суміжних галузей знань «кримінології» та «кримінального права» щодо вирішення питання співвідношення категорій «профілактика», «попередження», «припинення» та запобігання. Так, В. Шендрік і І. Крепаков зазначали, що вчені наразі одночасно не визначилися із співвідношенням таких понять, як «профілактика», «попередження», «припинення» і «запобігання», однак серед кримінологів домінуючою є точка зору, відповідно до якої поняття «профілактика», «попередження» та «припинення» суттєво різняться: «Під попередженням розуміється встановлення осіб, що намагаються вчинити злочин, та застосування проти них заходів для припинення їхньої діяльності; профілактика розуміється як виявлення та усунення причин і умов злочинів; припиненням є виявлення осіб, що готуються до вчинення злочину, та вжиття до них заходів з метою недопущення переростання підготовчих дій у замах на злочин або закінчений злочин» [295, с. 1129]. Тобто вчені вважають, що профілактика виникає значно

раніше за попередження, адже вона покликана усунути умови та фактори, що сприяють вчиненню злочинів.

Проте кримінологічний словник дає нам якісно інше уявлення про категорію «попередження», визначаючи «попередження злочинності» як «складну систему стримуючого або випереджуючого впливу на криміногенні явища, процеси (фактори), що має своєю метою зниження їх криміногенного ефекту аж до повного знищення чи нейтралізації і створення умов, які б виключили можливість виникнення таких явищ, процесів» [296, с. 108], тобто, по суті, також виключення умов та факторів вчинення злочинів.

Підтримують та розвивають дану тезу і В. Кудрявцева та В. Емінова, які під попередженням злочинності розуміють соціально-правову багаторівневу систему заходів, направлену: а) на виявлення та усунення причин злочинності, її видів, а також умов, що їй сприяють; б) виявлення і усунення криміногенних ситуацій на визначених територіях або в конкретному середовищі; в) виявлення в структурі населення груп підвищеного кримінального ризику та зниження цього ризику; г) виявлення осіб, поведінка яких вказує на реальну можливість здійснення злочинів, і здійснення на них стримуючого і коригуючого впливу [297, с. 265].

Натомість Р. Семенюк взагалі іде ще далі, вбачаючи, навпаки, профілактичну складову попередження. Так, на думку вченого, залежно від передкримінальної активності об'єктів попереджувального впливу слід виділяти такі етапи попередження злочинів, як: 1) профілактика; 2) запобігання злочинам; 3) припинення злочинів. Профілактика злочинів визначається як «сукупність попереджувальних заходів, направлених на збереження нормального стану безпеки у суспільстві і на зміцнення порядку (деякими вченими використовується як синонім терміна «попередження») [298, с. 6]. Однак, на думку професора С. Лебедева, попередження – це ціле (загальне), а профілактика – частина (спеціальне) попередження [299, с. 55]. На нашу думку, більш правильною є думка Р. Семенюк, адже очевидно, що попередження є ширшим заходом державного впливу і включає в себе такі заходи, як «профілактика»,

«припинення» тощо.

У межах забезпечення законності і правопорядку, як вже зазначалося раніше, держава виступає гарантом та виконавцем здійснення заходів попередження вчинення адміністративних та кримінальних деліктів. Вказану діяльність держава делегує органам державної влади, передусім органам внутрішніх справ, покладаючи на них відповідні обов'язки забезпечення законності і правопорядку, попередження вчинення злочинів та адміністративних деліктів. Вказані обов'язки передбачаються широким рядом нормативно-правових актів. Так, відповідно до п. 1.1 Настанови про діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ України з попередження злочинів, затвердженої Наказом МВС України № 507, попередженням злочинів є «вид діяльності працівників органів та підрозділів внутрішніх справ щодо виявлення, послаблення впливу та нейтралізації дії причин і умов, які сприяють їхньому вчиненню, вживання заходів до осіб, поведінка яких свідчить про високу ймовірність скоєння ними злочину, забезпечення активного залучення громадськості до цієї роботи, інформування населення про засоби і способи правомірного захисту від злочинних посягань» [300].

Окрім того, держава приймає ряд законодавчих та підзаконних актів, що безпосередньо спрямовані на здійснення політики попередження деліктності. Так, важливим нормативно-правовим актом, який був покликаний регулювати питання запобігання адміністративним правопорушенням в Україні, була Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р [301, с. 98]. Вказана концепція визначала за мету: забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень шляхом розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов учинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та

громадськістю в зазначеній сфері [302].

Однак, проаналізувавши вказану концепцію, слід сказати, що остання несе суто декларативний характер, адже відсутня будь-яка деталізація попереджувальних заходів, делегування окремих напрямків відповідним відомствам або органам. Окрім того, основні положення, зокрема проблем, що потребують вирішення та шляхи і способи розв'язання, викладені абсолютно несистематично та непослідовно. Не приділено уваги таким важливим положенням профілактики адміністративних деліктів, як: підвищення морально-етичного виховання працівників правоохоронних органів, їх психологічної реабілітації; створення єдиного реєстру адміністративних проступків; здійснення заходів щодо вивчення та прогнозування вчинення адміністративних деліктів (особливо кримінального характеру) на загальнонаціональному та регіональному рівнях; вжиття заходів зі спонукання та заохочення виявлення проступків громадянами; підвищення розмірів адміністративних штрафів (з огляду на те, що штраф є основним заходом адміністративної відповідальності); запровадження пояснюючих законодавство програм та програм з морально-етичного виховання громадян, поваги до законів у засобах масової інформації; недостатньо уваги було приділено вихованню населення у дусі поваги до закону та суспільства тощо.

Ці та багато інших чинників пояснюють неефективність вказаної концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. Сьогодні в Україні необхідно прийняти якісно нову Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 р., яка буде відповідати сучасним реаліям деліктної та криміногенної обстановки в державі, враховуватиме здійснення заходів правового та культурного виховання молоді та ряду популярних превентивних заходів, що дозволять не лише знизити рівень деліктності в країні, але і побудувати справжнє громадянське суспільство в нашій державі.

У 1995-2000 роках на розгляді Верховної Ради України перебував проект Закону про профілактику злочинності, що був перейменований на проект Закону

про профілактику злочинів. Статтею 1 вказаного документа передбачалося визначити профілактику злочинності як «здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів» [303]. Хоч проект було знято з обговорення у зв'язку з його неприйнятністю (невідповідністю ст. 8 та ч. 3 ст. 22 Конституції України) [304], вказане визначення профілактики злочинності видається вартим уваги.

Автори наголошували, що повного збігу змісту понять «попередження» та «профілактика» немає, оскільки попередження правопорушень включає в себе, окрім профілактики, такі види, як запобігання і припинення, та й саму міру стягнення за якесь вже скоєне правопорушення. Профілактика ж є впливом на причини та умови тільки можливого правопорушення [292, с. 21].

Слід зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення оперує терміном «запобігання адміністративним правопорушенням» – саме так звучить одне з завдань Кодексу, сформульованих у ст. 1, та саме такою є назва його статті 6. Відповідно до ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення суб'єктами запобігання адміністративної деліктності є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, а також трудові колективи. Вказані суб'єкти «розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на запобігання адміністративним правопорушенням, виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, на виховання громадян у дусі високої свідомості і дисципліни, суворого додержання законів України» [22].

Наведеному формулюванню не вистачає законодавчої техніки, оскільки, назвавши статтю «запобігання», законодавець у тексті статті поряд із запобіганням як таким називає і за суттю профілактику: «виявлення й усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню...» [22]. Такий підхід не добавляє ясності в юридичну термінологію та спричинює плутанину і в теорії.

Так, наприклад, С. Миловидова зазначає: «Важливим нормативно-правовим актом, який регулює питання запобігання адміністративним правопорушенням в Україні, є Концепція реалізації державної політики у сфері



профілактики правопорушень на період до 2015 р., затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209- р...» [305, с. 98]. У зв'язку з цим потребує додаткового уточнення зміст поняття «запобігання».

Як соціальну політику держави розглядає запобігання В. Голіна, вказуючи, що остання спрямована на подолання криміногенно небезпечних протиріч у суспільних відносинах з метою їх позитивного вирішення і поступового витіснення (так зване загальносоціальне запобігання), а також як спеціальну випереджальну практику протидії формуванню і реалізації на різних стадіях злочинних проявів (спеціально-кримінологічне запобігання) [306, с. 17]. І якщо розглядати поняття профілактики із загальнотеоретичної точки зору, слід вказати на влучність даної дефініції, адже держава, здійснюючи профілактичні заходи із запобігання, тим самим реалізує державну соціальну політику.

Дещо інакше визначає дефініцію «запобігання» Р. Семенюк, а саме як «завчасно проведені попереджувальні дії, направлені на недопущення злочинів, що готуються, тобто коли у особи є тільки умисел на скоєння злочину, але самі злочинні дії ще не розпочаті (відсутні стадії готування, замаху)». Вчена вважає, що за думки не судять [298]. Справді, як вже було зазначено нами раніше, лише реалізація вказаних протиправних задумів може тягнути за собою настання несприятливих наслідків; якщо ж говорити про кримінальні проступки, дані наслідки можуть наставати вже на стадії готування, якщо про адміністративні проступки – лише за вчинений делікт. Відвернення кримінального проступку, що готується, схиляння до добровільної відмови від його скоєння також є якоюсь мірою запобіганням – складовою індивідуального попередження делікту.

Ще далі йде О. Сура у визначенні аналізованого явища, розглядаючи «запобігання» як «завдання перешкоди доведенню початкових злочинних дій до кінця шляхом виявлення осіб, що готуються до його здійснення і прийняття до них заходів, що не допускають переростання підготовчих дій у замах або закінчений злочин» [307, с. 3].

Дещо схожу позицію висловлюють Р. Шагієва, Ф. Сундуров, А. Мішин, які вбачають у категорії «запобігання» специфічний вид попередження, яке, на їх

думку, полягає у недопущенні реалізації вже задуманих правопорушень, що здійснюється шляхом виявлення осіб, які мають намір здійснити діяння [308, с. 22]. Дійсно, запобігання полягає у недопущенні, або краще навіть сказати – відверненні вчинення адміністративного делікту, бажання вчинити який вже з'явилося.

З огляду на те, що поняття «запобігання» є близьким за змістом до поняття «профілактика» та «попередження», хоч і вужчим за змістом, вбачається за необхідне визначити, яким чином поняття «запобігання» співвідноситься з поняттям «припинення». Наприклад, С. Малигін та А. Чечетін запобігання злочину визначають як виявлення осіб, що перебувають на стадії формування задуму на скоєння злочину та недопущення реалізації їх задуму. Припинення злочину, на їхню думку, – це виявлення осіб, що намагаються вчинити злочин, тобто недопущення скоєння злочину на стадії замаху на нього [309, с. 47].

Однак, на нашу думку, в цьому і криється основна відмінність, адже запобігання притаманне лише кримінальному праву, на відміну від адміністративного права, де відсутнє поняття «стадійності» вчинення делікту. Відповідно, до адміністративної відповідальності може бути притягнуто лише особу, що здійснила закінчений адміністративний делікт, а на стадії готування чи замаху притягнення до адміністративної відповідальності відбутися не може. Однак це не означає, що скоєння адміністративного делікту не може бути припинене на стадіях готування чи замаху, тому, на нашу думку, поняття «запобігання» для адміністративно-деліктних відносин не є притаманним.

Слід зазначити, що обмеження поняття припинення правопорушення недопущенням скоєння правопорушення на стадії замаху не є виправданим, оскільки можливе також припинення продовжуваного або триваючого правопорушення.

Так, у листі Міністерства юстиції України від 01.12.2003 № 22-34-1465 зазначено, що в теорії адміністративного права розрізняють продовжувані та триваючі правопорушення. «Продовжуваним адміністративним проступком називають ряд ідентичних проступків, які вчиняються неодноразово, з

однаковою метою, формою вини, тими ж суб'єктами, засобами дії і, які складають у сукупності єдине правопорушення (наприклад, дрібне розкрадання державного або колективного майна). Проте триваючими адміністративними проступками є проступки, пов'язані з тривалим, неперервним виконанням обов'язків, передбачених правовою нормою (наприклад, проживання без паспорта, самовільне будівництво будинків або споруд тощо), припиняються або виконанням регламентованих обов'язків, або притягненням винної у невиконанні особи до відповідальності» [310].

У випадку припинення продовжуваного чи триваючого правопорушення суспільну шкоду вже завдано, а у випадку готування чи замаху на вчинення адміністративного делікту суспільної шкоди ще не завдано. Однак недарма припинення виділяють в окремий від попередження вид (форму) державного примусу, адже вчинення адміністративного делікту вже розпочате на момент здійснення припинення.

Так, Р. Семенюк, хоч і виділяє припинення в окремий і останній етап попередження злочинів, проте зазначає: «припинення – це дії, що забезпечують зупинення вже розпочатих злочинних дій. Припинити – означає своєчасно перешкодити подальшому скоєнню злочину незалежно від волі винного. Що ж стосується припинення злочинів, то воно виходить за межі їх попередження, оскільки є здійсненням заходів, безпосередньо направлених на недопущення негативних наслідків початих (на стадії готування до злочину, замаху на здійснення злочину) або триваючих злочинів» [298, с. 7].

Саме тому можна дійти висновку, що попередженням правопорушень, включаючи адміністративні делікти, охоплюються такі його види, як профілактика і запобігання, а існуючі формулювання статей 1 та 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення потребують корегування. Пропонується у новому проекті Адміністративно-деліктного кодексу дефініцію «запобігання правопорушенням» замінити на «попередження правопорушень», а ст. 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення викласти у такій редакції:

«Стаття 6. Попередження адміністративних правопорушень.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на профілактику та запобігання адміністративним правопорушенням.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів щодо профілактики та запобігання адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями».

Профілактикою адміністративної деліктності можна вважати здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів.

Переходячи до класифікації заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин та умов адміністративної деліктності, видається логічним поділ таких заходів на спрямовані: а) на виявлення причин та умов адміністративної деліктності; б) на усунення причин та умов адміністративної деліктності.

Для виявлення факторів адміністративної деліктності необхідним є відповідний облік адміністративних правопорушень, серед цілей якого є і таке виявлення. Так, наприклад, А. Дерюга пропонував проект програми міжгалузевого обліку адміністративних правопорушень, особливістю якої було те, що як облікові одиниці пропонувались відомості про осіб, що скоїли правопорушення, час, місце та обставини скоєння делікту [311].

Слід зазначити, що прототип такої системи існує в Україні. Автоматизований облік адміністративних правопорушень ведеться органами Національної поліції відповідно до Інструкції, затвердженої Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 04.07.2016 № 595 [312]. Електронна картка про адміністративне правопорушення, передбачена вказаною Інструкцією, передбачає, зокрема, внесення таких відомостей, як територія та

конкретне місце вчинення адміністративного правопорушення, організація, вчинення правопорушення у стані алкогольного, наркотичного токсичного, психотропного сп'яніння, вчинення адміністративного правопорушення групою осіб, стать правопорушника, його громадянство, дата народження, місце народження, місце проживання чи перебування, мета приїзду (відрядження, дипломатична, навчання, нелегальна, приватна поїздка, мігрант, біженець), рід занять, службове становище, повторність вчинення адміністративного правопорушення тощо. Вказані відомості можуть мати неабияке значення для розвитку адміністративної деліктології, а саме для виявлення причин та умов адміністративної деліктності в Україні.

Призначенням автоматизованого обліку адміністративних правопорушень, відповідно до п. 3 вказаної Інструкції, є здійснення перевірки особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, на наявність (відсутність) даних про повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу притягнуто до адміністративного стягнення, аналіз стану застосування адміністративного законодавства органами поліції та формування статистичної звітності, у тому числі у сфері безпеки дорожнього руху [312].

Як зазначає О. Долгий, вся інформація, яка стосується адміністративних правопорушень (в галузі фінансів), сьогодні залишається в журналах територіальних органів доходів і зборів України. Він пропонував започаткувати в колишньому Міністерстві доходів і зборів централізований автоматизований (електронний) облік адміністративних правопорушень на основі запровадження електронної Інформаційної картки [313].

З огляду на множинність суб'єктів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, запровадження автоматизованого обліку адміністративних правопорушень в межах кожного з них залишить завдання адміністративно-деліктологічного вивчення інформації надскладним. Саме тому запровадження централізованої міжвідомчої автоматизованої системи обліку адміністративних правопорушень є необхідною передумовою розвитку адміністративної деліктології в частині виявлення та вивчення причин та умов

адміністративної деліктності. У разі здійснення тих чи інших заходів, спрямованих на усунення причин та умов адміністративної деліктності, така автоматизована система дозволить відслідковувати ефективність здійснених заходів та визначати подальші вектори адміністративно-деліктної політики держави.

Іншими заходами, що мали б своїм спрямуванням виявлення факторів адміністративної деліктності, є такі, як сприяння і державна підтримка розвитку адміністративної деліктології як науки в цілому та адміністративно-деліктологічних досліджень зокрема. Як справедливо зазначає Е. Гензюк, органи виконавчої влади, що наділені юрисдикційними повноваженнями, мають справу не з абстрактною адміністративною деліктністю, а з певними сукупностями проступків, обмеженими в часі і просторі. Звідси витікає необхідність у дослідженнях, які зможуть пояснити переломлення теоретичних положень у конкретні умови діяльності державних органів і призведуть до напрацювання таких результатів, які сприятимуть удосконаленню їх практичної діяльності [163, с. 127].

Можна погодитися з Е. Гензюком у твердженні, що «ефективне управління адміністративною деліктністю передбачає випереджаючий вплив на процеси і явища у цій сфері» [163, с. 256]. Заходи, спрямовані на усунення причин та умов адміністративної деліктності, їх класифікації, здебільшого зумовлені класифікаціями самих причин та умов адміністративних правопорушень.

Як зазначає Р. Семенюк, профілактика правопорушень здійснюється з метою забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів особистості, суспільства і держави, протидії детермінантам здійснення правопорушень, зниження рівня злочинності. Досягнення вказаної мети забезпечується вирішенням таких завдань:

- 1) здійснення заходів з усунення, нейтралізації або тимчасового послаблення причин та умов правопорушень;
- 2) соціальна адаптація і реабілітація осіб, що перебувають у важкій життєвій ситуації;

- 3) зниження у фізичних осіб ризику стати жертвами правопорушення;
- 4) підвищення правосвідомості та моральності громадян;
- 5) забезпечення участі громадськості у профілактиці правопорушень і державна підтримка участі громадян та їх об'єднань у діяльності з профілактики правопорушень [298, с. 7].

У свою чергу, Р. Семенюк вказує на такі види попереджувальної діяльності:

– за цілями та рівнем: а) загальносоціальне попередження та б) спеціальне кримінологічне попередження (включаючи віктимологічну профілактику);

– за обсягом і направленістю застосування попереджувальних заходів: а) загальне попередження (профілактика); б) особливе попередження (профілактика); в) індивідуальне попередження (профілактика) [298, с. 11-14].

Якщо перенести вказані надбання кримінологічної науки на потреби адміністративної деліктології, можна зазначити, що загальносоціальне попередження передбачає заходи, що забезпечують покращення життєдіяльності всього суспільства, всебічний розвиток тих факторів, що не направлені спеціально на усунення причин і умов адміністративної деліктності, а лише сприяють вирішенню цього завдання шляхом створення умов, що виключають або нейтралізують дію адміністративно-деліктних факторів. Важливим напрямком загальносоціального попередження можна назвати утвердження верховенства права та принцип невідворотності покарання за скоєння правопорушень, у тому числі й адміністративних.

Спеціальні заходи адміністративно-деліктного попередження можуть включати в себе заходи, спрямовані на усунення конкретних причин і умов адміністративних деліктів (груп адміністративних деліктів), що здійснюються органами та організаціями, у компетенцію котрих входить здійснення функцій адміністративно-деліктного попередження.

Спеціальне адміністративно-деліктне попередження може бути направлене на боротьбу з соціальними патологіями, тобто фоновими явищами адміністративної деліктності: алкоголізмом, наркоманією, проституцією,

бродяжництвом, дрібним хуліганством тощо, а також на віктимологічну профілактику.

Нова Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 р. має відповідати сучасним реаліям деліктної та криміногенної обстановки в Україні, враховувати здійснення заходів правового та культурного виховання молоді та ряду популярних превентивних заходів, що дозволять не лише знизити рівень деліктності в країні, але і побудувати справжнє громадянське суспільство в нашій державі.

Окрім того, на нашу думку, слід розробити загальнодержавну та регіональні Комплексні програми профілактики правопорушень на 2020-2025 роки, де окреслити чіткі та зрозумілі напрямки діяльності, фінансування програм, чіткий механізм реалізації програм з прямим делегуванням окремих напрямків конкретним органам та покладання контролю-наглядових повноважень за виконанням програми.

Враховуючи причини та фактори вчинення адміністративних деліктів, на нашу думку, слід виокремити такі напрямки розвитку:

1) в рамках виховної діяльності необхідним є роз'яснення працівникам правоохоронних органів важливості боротьби з адміністративною деліктністю як фактору, від якого залежить загальний рівень злочинності; розставлення акцентів на якості перед кількістю і плановістю накладення адміністративних стягнень. Слід формувати у працівників правоохоронних органів поважне ставлення до закону з огляду на те, що вони мають виступати взірцем законності та здійснювати контроль і нагляд за його дотриманням у суспільстві. Для цього кожне правоохоронне міністерство або відомство має запровадити Концепцію реалізації державної політики з метою підвищення морально-етичних якостей серед працівників правоохоронних органів, закріплення систематичної перепідготовки службовців та підвищення кваліфікації в дусі поваги до закону та зміцнення їх морально-етичних якостей. Це дозволить подолати байдужість, корупцію в правоохоронних органах та забезпечить невідворотність накладення стягнення;



2) з огляду на відсутність у законах «Про Національну поліцію», «Про службу безпеки України» тощо умови необхідності наявності юридичної освіти для проходження служби в правоохоронних органах, сьогодні існує проблема низького рівня правової підготовки правоохоронців. Так, патрульні поліцейські, не маючи базової юридичної підготовки, невірно тлумачать норми права, відповідно неправильно застосовують їх, що в подальшому правопорушнику, який реально вчинив проступок, замість зазнати адміністративного стягнення, дозволяє оскаржити дії «копа» в суді, якщо той, наприклад, порушив процедуру накладення адміністративного стягнення, неправильно склавши протокол, або не задокументувавши адміністративний проступок належним чином [314]. В даному випадку відсутність розуміння базових юридичних принципів, не говорячи вже про юридичні тонкощі, може породити безкарність деліквента. Дана ситуація виглядає абсурдно, адже органи, що покликані здійснювати правоохоронну діяльність, тобто охороняти право, не мають навіть базових уявлень, що це таке.

Отже, на нашу думку, у програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних структур мають бути включені основні юридичні дисципліни, такі як теорія держави і права, конституційне право, адміністративне право, кримінальне право, цивільне право тощо;

3) в силу роботи працівників правоохоронних з «неблагонадійними» елементами суспільства, а також з підвищеним психологічним напруженням службовці стикаються з таким явищем, як професійна деформація. Тому, на нашу думку, слід запровадити обов'язкові огляди у психолога, що супроводжуватимуться спільною та тісною роботою з кадрами, проходження психологічних тестів, проведення тренінгів тощо задля зміцнення нервової системи. Це дозволить швидше реабілітувати їх після «морального вигорання» та з новими силами приступити до виконання власних обов'язків з забезпечення законності та правопорядку;

4) з огляду на те, що левову частку адміністративних проступків складають

проступки у сфері порушення прав дорожнього руху, а також враховуючи обставину, що окремі їх види є адміністративними деліктами кримінального характеру, слід приділяти окрему увагу керуванню транспортним засобом у стані сп'яніння. Для цього пропонується обладнати пункти тверезості для водіїв на виявлених внаслідок збору даних та прогнозування проблемних ділянках, де вказані види деліктів виявлялися як найчастіше, де водії будуть вибірково зупинятися і проходити бліц-тестування на вміст алкоголю в крові;

5) враховуючи зарубіжний досвід, слід запровадити систему заохочення повідомлень про виявлені проступки громадянами, що може проявлятися в нарахуванні бонусних балів, які особа в подальшому може списати за власні проступки або ж матиме матеріальний вираз, наприклад 30 % від суми штрафної санкції. На нашу думку, це підвищить рівень виявлення адміністративних проступків і одночасно зробить це явище публічним та популярним, адже заохотить громадянське суспільство слідкувати та фіксувати неправомірну поведінку деліквентів, адже бенефіт буде проявлятися в грошовому еквіваленті. Все це в загальному значно знизить кількість осіб, що бажають вчинити адміністративних делікт, адже особа буде впевнена, що делікт буде обов'язково виявлений.

Отже, у результаті проведеного дослідження можна запропонувати такі визначення:

*Профілактикою адміністративної деліктності є здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення факторів, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів.*

Заходи адміністративно-деліктної профілактики можна поділити на: 1) спрямовані на виявлення факторів адміністративної деліктності; 2) спрямовані на їх усунення.

До першої групи заходів можна віднести облік адміністративних правопорушень із деталізацією даних, що мають значення для адміністративної деліктології, а також наукові дослідження з адміністративної деліктології, спрямовані на виявлення причин і умов адміністративних деліктів.

Другу групу заходів можна за рівнем та цілями класифікувати на загальносоціальні та спеціальні заходи адміністративно-деліктного попередження, а за обсягом і направленістю застосування – на загальну, особливу та індивідуальну профілактику.

Відповідно до того, що ст. 1 Кодексу про адміністративні правопорушення використовує словосполучення «запобігання правопорушенням», враховуючи проведений вище аналіз, у новому адміністративно-деліктному кодексі буде правильним вживати словосполучення «попередження правопорушень», а ст. 6 Кодексу слід помістити в новий адміністративно-деліктний кодекс у такій редакції:

«Стаття 6. Попередження адміністративних правопорушень.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на профілактику та запобігання адміністративним правопорушенням.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів з профілактики та запобігання адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями».

### **Висновки до розділу 3**

У результаті дослідження сучасної парадигми попередження виникнення адміністративно-деліктних відносин, аналізу факторів, що сприяють їх відтворенню, прогнозування адміністративно-деліктних відносин, оцінки їх ефективності і концептуальних засад профілактики їх виникнення було зроблено такі висновки:

1. Встановлено, що існує прямий зв'язок між вчиненням адміністративного делікту і подальшим вчиненням більш тяжких кримінальних проступків. Зниження адміністративної деліктності в суспільстві одночасно дозволить знизити загальнодержавний рівень злочинності. Найбільш ефективним заходом боротьби з адміністративною деліктністю є нейтралізація (усунення) факторів, що її спричиняють.

2. Під поняттям «фактори адміністративної деліктності» слід розуміти соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, умови і причини, що впливають на адміністративну деліктність, зумовлюють її або сприяють її розвитку, перебуваючи у перманентному розвитку та динаміці.

Здійснено класифікацію факторів адміністративної деліктності за такими критеріями: за сферою існування – суб'єктивні та об'єктивні; за обсягом впливу – загальні, спеціальні причини і умови конкретних правопорушень; за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні; за механізмом дії – причини, умови і фактори; за характером: внутрішні та зовнішні; залежно від можливостей їх усунення: приватні причини й умови (що мають відношення до індивідуально-конкретної справи), загальні (що сприяють вчиненню правопорушень взагалі). Окремим фактором, що відіграє основну роль у збільшенні рівня адміністративної деліктності, виступає латентність, коли адміністративний проступок залишається невиявленим, а безкарність спонукає вчинення нових.

3. Дефініція «фактори адміністративної деліктності» містить в собі такі поняття, як «умови адміністративної деліктності» та «причини адміністративної деліктності». Під *причинами адміністративної деліктності* слід розуміти соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, які зумовлюють адміністративну деліктність як свій закономірний наслідок. *Умови адміністративної деліктності* визначаємо як явища соціального життя, які хоч і не породжують адміністративну деліктність, але впливають і допомагають її розвитку та існуванню.

4. Нейтралізація факторів адміністративної деліктності полягає в застосуванні заходів, спрямованих на підвищення законослухняності громадян, формування правової культури органів законодавчої та виконавчої влади, поліпшення якості праворозуміння усіма учасниками правовідносин у сфері державного управління за рахунок впливу на правосвідомість як на індивідуальному, так і на загальносуспільному рівні.

5. Чинне адміністративне законодавство ґрунтується на державоцентристському підході, адже серед мети адміністративної відповідальності визначає виховання особи, попередження нових правопорушень та запобігання нових, однак жодним чином не йдеться про досягнення основної людиноцентристської мети, а саме встановлення справедливості, адже накладення стягнення означає обов'язок деліквента зазнавати певних позбавлень, співвідносних із заподіяною ним шкодою. На нашу думку, закріплення в новому адміністративно-деліктному кодексі вказаного положення дозволить наблизити адміністративно-деліктне законодавство до демократичних стандартів.

6. Недоліком адміністративно-деліктного законодавства є відсутність визначення дефініції «адміністративне покарання», що, на нашу думку, призводить до незрозумілості та суперечності їх застосування. Тому вважаємо, що в адміністративно-деліктному кодексі слід закріпити вказану дефініцію, а саме: "адміністративне покарання – це встановлений державою захід відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, який застосовується з метою відновлення соціальної справедливості, заподіяння особі, яка вчинила правопорушення, незручностей морального, майнового та фізичного характеру, правового виховання та запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами, що є заходом примусу, який застосовується органом, наділеним адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, у примусовому порядку незалежно або всупереч бажанню деліквента".

7. Встановлено, що одним з найбільш актуальних та необхідних в умовах

сьогодення заходів попередження та протидії адміністративній деліктності є напрацювання системи прогнозування, що полягає у здійсненні інформативно-перспективного прорахунку потенційної можливості вчинення адміністративних деліктів на окремій території або серед окремого соціального прошарку за допомогою статистичних, соціологічних, математичних та інших знань. Прогнозування адміністративної деліктності допоможе встановити спільні та відмінні риси окремих деліктів задля об'єднання їх в окремі групи, зв'язок між вчиненням адміністративного делікту та потенційною можливістю цієї особи до вчинення злочину та відслідкувати його динаміку. Вказані заходи можуть застосовуватися як органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, так і правоохоронними органами, основним завданням яких є охорона громадського порядку та дотримання законності.

8. Здійснення адміністративно-деліктного прогнозування має включати такі напрямки: встановлення конкретної мети прогнозування; визначення конкретної місцевості для прогнозування або конкретної соціальної групи; проведення соціологічних опитувань та анкетувань, роз'яснення населенню суспільної шкідливості та небезпечності толерантної поведінки до вчинення адміністративних деліктів; визначення причин, що спонукають особу до вчинення адміністративних деліктів; визначення характерних ознак для групування окремих видів адміністративних деліктів; застосування методів математичних, статистичних та соціологічних наук для здійснення прорахунку майбутнього стану адміністративної деліктності; здійснення формального обліку осіб – потенційних деліквентів з метою проведення ідеологічно-виховних заходів з ними; зведення статистичних даних в систему та розробка методологічних положень профілактики серед населення для конкретного регіону або соціальної групи.

9. Дослідження соціально-правової характеристики адміністративного делікту дозволило встановити неможливість її точного прорахування з огляду на відсутність організації дієвої системи інформативно-статистичної співпраці між правоохоронними органами щодо даних про осіб-деліквентів, з одного боку, та

відсутності налагодженої співпраці між громадянами й органами щодо виявлення деліктів та повідомлення про них – з іншого. З огляду на це вбачається необхідним застосування соціологічних підходів при дослідженні адміністративно-деліктних відносин.

10. Встановлено, що визначення ступеня ефективності як важливої характеристики застосування заходів попередження вчинення адміністративних деліктів носить умовно-приблизний характер, з огляду на складність її точного прорахунку, однак це не означає неможливості становлення точного результату та відповідності його меті профілактики. Вимірювання ступеня ефективності можна визначити такими умовно-приблизними характеристиками, як:

– високий, тобто найбільш оптимальне та повне виконання поставлених завдань;

– проміжний, а саме посереднє виконання завдань при середньо-раціональних витратах наявних ресурсів;

– незадовільний, тобто недосягнення поставлених завдань, при середньо-раціональному або нераціональному використанні ресурсів.

11. До основних аспектів ефективності профілактики адміністративної деліктності слід віднести: а) правомірність; б) безкомпромісність; в) систематичність; г) організаційно-правову підтримку; д) направленість на досягнення результату.

12. Критеріями ефективності виступають:

– рівень правомірної поведінки осіб, охоплених заходами індивідуальної профілактики, які не здійснювали адміністративних правопорушень (рання профілактика);

– рівень охоплення профілактичними заходами осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, та осіб, чия поведінка за деліктологічним прогнозом може призвести до рецидиву скоєння проступків;

– показник повноти використання сигналів про наявність деліктологічних факторів для організації та проведення профілактичних заходів;

– стан адміністративної деліктності на об'єктах (громадських місцях в

конкретному регіоні міста, ринках тощо), охоплених профілактичними заходами.

13. Виявлено причини неефективності концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. Доведено необхідність прийняття нової Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 р., що відповідатиме сучасним реаліям деліктної та криміногенної обстановки в Україні, враховуватиме здійснення заходів правового та культурного виховання молоді та ряду популярних превентивних заходів, що дозволять не лише знизити рівень деліктності в країні, але і побудувати справжнє громадянське суспільство в нашій державі.

14. Встановлено, що поняття «запобігання» притаманне переважно кримінальному праву, в якому існує поняття стадійності вчинення делікту. Адміністративному ж делікту вказане поняття не притаманне, адже до адміністративної відповідальності може бути притягнуто лише особу, що здійснила закінчений адміністративний делікт; на стадії ж готування чи замаху притягнення до адміністративної відповідальності відбутися не може. Однак це не означає, що скоєння адміністративного делікту не може бути припинено на стадіях готування чи замаху, тому, на нашу думку, для адміністративно-деліктних відносин притаманним є поняття «профілактика» або «попередження».

Профілактикою адміністративної деліктності є здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення факторів, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів.

Заходи адміністративно-деліктної профілактики можна поділити на: 1) спрямовані на виявлення факторів адміністративної деліктності; 2) спрямовані на їх усунення.

До першої групи заходів можна віднести облік адміністративних правопорушень із деталізацією даних, що мають значення для адміністративної деліктології, а також наукові дослідження з адміністративної деліктології, спрямовані на виявлення причин і умов адміністративних деліктів.

Другу групу заходів за рівнем та цілями можна класифікувати на



загальносоціальні та спеціальні заходи адміністративно-деліктного попередження, а за обсягом і направленістю застосування – на загальну, особливу та індивідуальну профілактику.

Попередженням правопорушень, включаючи адміністративні делікти, охоплюється такий його вид, як профілактика, а існуючі формулювання статей 1 та 6 Кодексу України про адміністративні правопорушення потребують корегування. Пропонується у новому проекті Адміністративно-деліктного кодексу дефініцію «запобігання правопорушенням» замінити на «попередження правопорушень», а статтю 6 КУпАП викласти у такій редакції:

«Стаття 6. Попередження адміністративних правопорушень.

Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, громадські організації, трудові колективи розробляють і здійснюють заходи, спрямовані на профілактику та запобігання адміністративним правопорушенням.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, забезпечуючи відповідно до Конституції України додержання законів, охорону державного і громадського порядку, прав громадян, координують на своїй території роботу всіх державних і громадських органів з профілактики та запобігання адміністративним правопорушенням, керують діяльністю адміністративних комісій та інших підзвітних їм органів, покликаних вести боротьбу з адміністративними правопорушеннями».

Профілактикою адміністративної деліктності можна вважати здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів.

15. Класифікації заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин та умов адміністративної деліктності, включає їх поділ на: спрямовані на виявлення причин й умов адміністративної деліктності та спрямовані на усунення причин та умов адміністративної деліктності.

Загальносоціальне попередження передбачає заходи, що забезпечують покращення життєдіяльності всього суспільства, всебічний розвиток тих факторів, що не направлені спеціально на усунення причин і умов

адміністративної деліктності, а лише сприяють вирішенню цього завдання шляхом створення умов, які виключають або нейтралізують дію адміністративно-деліктних факторів. Важливим напрямком загальносоціального попередження можна назвати утвердження верховенства права та принципу невідворотності покарання за скоєння правопорушень, у тому числі й адміністративних.

Спеціальні заходи адміністративно-деліктного попередження можуть включати в себе заходи, спрямовані на усунення конкретних причин і умов адміністративних деліктів (груп адміністративних деліктів), що здійснюються органами та організаціями, у компетенцію котрих входить здійснення функцій адміністративно-деліктного попередження.

Спеціальне адміністративно-деліктне попередження може бути направлене на боротьбу із соціальними патологіями, тобто фоновими явищами адміністративної деліктності: алкоголізмом, наркоманією, проституцією, бродяжництвом, дрібним хуліганством тощо, а також на віктимологічну профілактику.

Нова Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 р. має відповідати сучасним реаліям деліктної та криміногенної обстановки в Україні, враховувати здійснення заходів правового та культурного виховання молоді та ряду популярних превентивних заходів, що дозволять не лише знизити рівень деліктності в країні, але і побудувати справжнє громадянське суспільство в нашій державі.

Надзвичайно актуальною сьогодні є розробка загальнодержавної та регіональної Комплексних програми профілактики правопорушень на 2020-2025 роки, де буде окреслено чіткі та зрозумілі напрямки діяльності, фінансування програми, чіткий механізм реалізації програми з прямим делегуванням окремих напрямків конкретним органам та покладення контрольно-наглядових повноважень за виконанням програми.

Слід виокремити такі напрямки розвитку адміністративно-деліктного законодавства:

– виховна діяльність, що передбачає заходи роз'яснення працівникам правоохоронних органів критичної необхідності боротьби з адміністративною деліктністю як фактору, що спричиняє підвищення загального рівня злочинності. Концентрування уваги на якості перед кількістю і плановістю виконання показників з притягнення до адміністративної відповідальності. Виховання у працівників правоохоронних структур поважного ставлення до права та закону, адже останні покликані піклуватися про законність і правопорядок, здійснювати контроль та нагляд за дотриманням законів у суспільстві. Для цього кожне правоохоронне міністерство або відомство має запровадити Концепцію реалізації державної політики з метою підвищення морально-етичних якостей серед власних службовців, закріплення їх систематичної перепідготовки та підвищення кваліфікації в дусі поваги до закону та зміцнення їх морально-етичних якостей. Вказані заходи дозволять подолати байдужість, корупцію в правоохоронних органах та забезпечать виконання принципу невідворотності покарання;

– забезпечення належного рівня правової підготовки. Закони України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України» тощо демонструють відсутність умов необхідності наявності юридичної освіти для проходження служби в правоохоронних органах. Сьогодні існує проблема низького рівня правової підготовки правоохоронців. У програму підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників правоохоронних структур має бути включено основні юридичні дисципліни, такі як теорія держави і права, конституційне право, адміністративне право, кримінальне право, цивільне право тощо;

– забезпечення психологічної допомоги. В силу роботи з «неблагонадійними» елементами суспільства, а також у зв'язку з підвищеним психологічним напруженням службовці стикаються з таким явищем, як професійна деформація. Слід запровадити обов'язкові огляди у психолога, що супроводжуватимуться спільною та тісною роботою з кадрами, проходження психологічних тестів, проведення тренінгів тощо задля зміцнення нервової системи. Це дозволить швидше реабілітувати працівників після «морального

вигорання» та з новими силами приступити до виконання власних обов'язків з забезпечення законності та правопорядку;

– профілактика вчинення адміністративних деліктів кримінального характеру. З огляду на те, що левову частку адміністративних проступків складають проступки у сфері порушення прав дорожнього руху, а також, враховуючи обставину, що окремі їх види є адміністративними деліктами кримінального характеру, слід приділяти окрему увагу керуванню транспортним засобом у стані сп'яніння. Для цього пропонується обладнати пункти тверезості для водіїв на виявлених внаслідок збору даних та прогнозування проблемних ділянках, на яких вказані види деліктів виявлялися найчастіше, де водії будуть вибірково зупинятися і проходити бліц-тестування на вміст алкоголю в крові;

– запровадження системи заохочення виявлення адміністративних деліктів. Заохочення повідомлень про виявлені проступки громадянами може мати вираження у нарахуванні бонусних балів, які особа в подальшому може списати за власні проступки, або ж матеріальне вираження, наприклад 30 % від суми штрафної санкції. Це підвищить рівень виявлення адміністративних проступків і одночасно зробить це явище публічним та популярним, адже заохотить громадянське суспільство відслідковувати та фіксувати неправомірну поведінку деліквентів, адже бенефіт буде проявлятися в грошовому еквіваленті. Все це в загальному значно знизить кількість осіб, що бажають вчинити адміністративний делікт, через впевненість особи в обов'язковому виявленні делікту.

## РОЗДІЛ 4

### КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

#### **4.1. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративно-деліктних відносин**

Проведення дослідження проблем адміністративно-деліктних відносин в Україні не буде виконано повною мірою без проведення порівняльного аналізу вітчизняної моделі правового регулювання адміністративної відповідальності із підходами, що застосовується в інших державах. Безумовно, не може йтися про його бездумне копіювання, адже право не є абсолютною або абстрактною системою, воно залежить від громадського і політичного розвитку соціуму, існування якого поза об'єктивною реальністю позбавляється будь-якого сенсу. Але порівняльно-правове вивчення, раціональне використання зарубіжного досвіду або, навпаки, осмислене заперечення його застосовності для вітчизняних умов здатні значно розширити «інтелектуальне поле» української правової науки.

Питання щодо запозичення зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративно-деліктних відносин особливо актуалізується в умовах сьогодення. Нинішні глобалізація та інтеграція нашої країни у світову спільноту зумовлюють необхідність взаємопроникнення правових національних культур і вироблення єдиних правових цінностей і демократичних принципів. Крім того, як показує досвід, безкінечне вдосконалення КУпАП, на жаль, не сприяє підвищенню ефективності адміністративно-правового захисту суспільних відносин, не призводить до логічного завершення розпочатого Україною реформаційного процесу законодавства про адміністративну відповідальність. Все це вказує на необхідність апробації зарубіжного досвіду правового

регулювання адміністративно-деліктних відносин.

Слід одразу зауважити, що законодавство країн Старого Світу разом з теоретичними підходами бачить делікт «хребтом» адміністративно-деліктних відносин. Однак історично склалося, що адміністративний делікт тому і називався адміністративним, адже правопорушення було вчинено органами державної влади щодо населення. За даних умов виникав конфлікт інтересів між населенням та державою, вирішення якого слід було врегулювати законодавчо в судовому порядку. Такий підхід почав поширюватися не лише на такі країни Старого Світу, як Велика Британія та Франція, але і дістався океану. З іншого боку, існував також такий собі “ каральний підхід” до адміністративних деліктів, тобто вчинювані особами дрібні кримінальні проступки було вирішено іменувати поліцейськими деліктами. Такий підхід домінував передусім в законодавстві старої Німеччини [315, с. 281-282]. Тобто слід зазначити на існуванні двох підходів до адміністративного делікту з моменту виникнення у Старій Європі. Перший – це делікти, що вчинялися органами державної влади, другий – дрібні кримінальні проступки, що виводилися в окрему категорію поліцейських проступків.

Однак на вітчизняне адміністративне законодавство, як і на його теорію, все ж основний вплив мав німецький підхід, де адміністративний делікт розглядався передусім як протиправне діяння, вчинене особою щодо держави, з огляду на це протягом всього існування Радянського Союзу адміністративно-деліктне право більше обслуговувало інтереси держави як механізм контролю над громадянами [316]. При цьому у науці сучасного вітчизняного адміністративного права деякі основні постулати поліцейського права зберігаються досі. Сучасні ж європейські держави пішли іншим шляхом, хоч багато в чому наші концепції регулювання адміністративно-деліктних відносин і співпадають, вплив поліцейського права на формування вчення про адміністративну відповідальність в європейських країнах є значно меншим.

Сьогодні вже усталеною є позиція, що існують три основні моделі адміністративної відповідальності на заході: 1) французька модель; 2) німецька

модель; 3) модель, притаманна країнам з англосаксонськими правовими традиціями. При цьому західне законодавство під адміністративно-деліктними відносинами передбачає дещо інші відносини, ніж законодавство України.

Розглядаючи законодавство про адміністративну відповідальність європейських держав, слід зазначити, що їх історична тенденція розвитку обумовила те, що наразі у більшості зарубіжних країнах відсутні кодекси про адміністративні правопорушення. Правовою основою адміністративної діяльності тут поряд з іншими нормативними актами визнаються кримінальні та кримінально-процесуальні кодекси [317, с. 7-8; 79, с. 49-50].

Наприклад, у законодавстві Німеччини загальні положення Карного процесуального кодексу поширюються на провадження у справах про порушення порядку, яке сам Закон про порушення порядку йменує «провадженням з накладення штрафу». При цьому Закон ФРН про порушення порядку встановлює значну кількість обмежень для поліції, адміністративних органів і прокуратури порівняно з карною процедурою в застосуванні заходів примусу [79, с. 145]. Зокрема, чиновники поліцейської служби, які призначені слідчими особами прокуратури, мають право приймати рішення про проведення вилучень, обшуків, обслідувань. Але не допускається поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, вилучення поштових відправлень і телеграм тощо. Тільки за рішенням суду дозволяється здійснювати доставляння обвинувачених у вчиненні порушень порядку («зачеплених осіб») та свідків, які не з'являються на виклик за повісткою [79, с. 145, 147-148].

Основною відмінною властивістю сучасного німецького законодавства про адміністративну відповідальність є його загальний, рамковий характер. Як зазначають В. Татарян та Б. Магомедов, абсолютна більшість норм, що містять склади конкретних правопорушень і міру відповідальності за них, містяться не в законодавстві про адміністративну відповідальність, а в інших галузях законодавства – адміністративній, підприємницькій, природоохоронній та ін. Крім того, вчені звертають увагу, що німецький законодавець залишив за собою регулювання лише основних, загальних питань принципів адміністративно-

деліктного права – адміністративного правопорушення та адміністративного покарання, віку адміністративної відповідальності, питань компетенції державних органів з переслідування адміністративних правопорушень, основні питання стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Особлива ж частина безпосередньо законодавства про адміністративну відповідальність вкрай невелика і містить склади правопорушень і відповідальності за них [318, с. 50]. Також слід зауважити, що у німецькому законодавстві, якщо діяння містить ознаки як проступку, так і кримінального злочину, перевага у застосуванні надається кримінальному закону [319, с. 62].

Зважаючи на федеративний устрій Німеччини, який заснований на співпраці між Федерацією, землями і громадами, варто зазначити про існуючі особливості у порядку розмежування повноважень між Федерацією і землями Німеччини стосовно адміністративної відповідальності. Так, розмежування повноважень між Федерацією і землями Німеччини в законодавчій сфері реалізується через припис про «виняткову» і «конкуруючу» законодавчу компетенцію Федерації. Зокрема, федеральний законодавець закріпив в Законі «Про адміністративні правопорушення» можливість правового регулювання відповідальності за адміністративні правопорушення на рівні як федерального, так і земельного законодавства Німеччини. Крім того, він створив в кожній галузевій сфері, для якої йому встановлено законодавчу компетенцію, спеціальні складові адміністративних правопорушень та надав можливість регламентації відповідальності за адміністративні правопорушення на рівні підзаконних актів [320, с. 203]. Це свідчить про те, що, з одного боку, у ФРН відсутня чітка ієрархічна побудова системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції, з іншого – це не впливає на результати адміністративно-деліктної практики, адже неважливо, який орган буде застосовувати заходи адміністративної відповідальності до особи, а важливо те, щоб особа була притягнута до відповідальності (понесла покарання) в найбільш простий і оперативний спосіб, який є вигідним для обох сторін, тобто для держави, бо витрачаються найменші адміністративні ресурси і для порушника, оскільки він має можливість



оперативно відшкодувати завдані товариству шкоду разі визнання такого порушення, або в іншому випадку – оскаржити рішення в суді [79, с. 140].

На особливу увагу заслуговує підхід ФРН та інших країн «німецької» моделі стосовно відведення особливої ролі штрафу як різновиду адміністративного стягнення, що накладається за вчинення адміністративного правопорушення. Адміністративний штраф і адміністративне правопорушення виступають у Німеччині як дві складові частини одного цілого, в якому перший є покаранням за друге, але друге не може бути самим собою, якщо не карається першим [318, с. 50]. Це знаходить відображення і в тексті Закону про порушення порядку, і в іншому німецькому законодавстві про адміністративну відповідальність, і в правовій літературі: терміни «діяння, яке загрожує адміністративним штрафом», «діяння, за яке покаранням виступає адміністративний штраф», «діяння, каране адміністративним штрафом» виступають як синонім поняття «адміністративне правопорушення» [321, с. 151-152].

Слід звернути також увагу на те, що штрафні санкції не є єдиним видом стягнення країн Старого Світу. Так, до адміністративних санкцій відносяться позбавлення спеціальних прав, конфіскація предметів вчинення адміністративного делікту або вигоди від делікту тощо. Поширеним явищем є також накладення екстра-стягнень, що виходять за межі адміністративних, а саме консервація підприємства, накладення різного роду арештів на майно, ліквідація підприємства. Вказані заходи слугують також підтвердженням факту визнання європейськими державами юридичної особи суб'єктом вчинення адміністративних деліктів.

Відмінність вітчизняного законодавства про адміністративні правопорушення від законодавства ФРН виявляється і у процедурі перегляду справ про адміністративні проступки. Так, Закон «Про порушення порядку» ФРН передбачає можливість оскарження постанови адміністративного органу чи прокуратури про застосування штрафу протягом двох тижнів з моменту прийняття відповідної постанови до окружного суду, в якому є окремі сенати для

справ про порушення порядку [79, с. 149]. Також в Німеччині відсутнє адміністративне оскарження постанов про накладення штрафу, рішення окружних судів підлягають перегляду в ревізійному (касаційному) порядку до Вищого суду федеральної землі тільки з окремих видів справ, наприклад, про накладення штрафу або конфіскації майна в розмірі більше 250 євро, або заборону керування транспортним засобом і накладення штрафу більше 600 євро [322, с. 61].

До німецької моделі правового регулювання адміністративної відповідальності тяжіє законодавство Швейцарії, Бельгії, Італії та Португалії, де адміністративні правопорушення також є різновидом кримінально караних діянь, закріплених у Кримінальних (карних) кодексах. При цьому незначні правопорушення передбачаються низкою підзаконних нормативно-правових актів. Так, у Швейцарській Конфедерації матеріальне право про адміністративні покарання належить до сфери кримінального. У Законі Швейцарії «Про право адміністративних покарань» встановлені загальні правила накладення покарань, а їх процесуальний порядок визначається кримінально-процесуальним законодавством, а в окремих випадках – адміністративно-процесуальними законами [323]. Так, у разі проведення окремих процедурних дій, наприклад стосовно продовження строків розслідування або ознайомлення з матеріалами справи, застосовуються положення Закону Швейцарії про адміністративну процедуру, що діє з 1968 р. З іншого боку, правила призначення експертизи, допиту експертів та свідків регулюється Федеральним законом про Федеральне кримінальне провадження від 1934 р. та Федеральним законом про Федеральний цивільний процес 1947 р. Примітно, що розгляд скарг на дії органів управління встановлюється нормами Закону про Федеральне кримінальне провадження і підлягає розгляду у системі кримінальних, а не адміністративних судів. Уповноваженими же на розгляд справ про призначення адміністративних покарань за законодавством Швейцарської конфедерації є: 1) федеральні органи управління; 2) федеральні органи поліції; 3) поліція органів місцевого самоврядування і общин; 3) органи та організації, що наділені публічно-

правовими повноваженнями [324, с. 57].

У відповідних традиціях, але з певними особливостями до правового регулювання адміністративно-деліктних відносин підходять у Італії. Предметом регулювання італійського адміністративного законодавства є порушення (*violazione*), які тягнуть за собою накладення адміністративних санкцій (*sanzioni amministrative*). Відповідно до положень Закону «Про зміни карної системи» від 24 листопада 1981 року № 689 порушення у сфері обов'язкового соціального забезпечення й страхування та фінансові правопорушення посідають у ньому значне місце [325]. Так, згідно зі ст. 37 цього Закону, неподання або підроблення обов'язкових записів і декларацій карається позбавленням волі до двох років, якщо наслідком є несплата відрахувань і страхових внесків, передбачених законом про обов'язкові соціальні забезпечення та страхування. Незважаючи на те, що такі правопорушення можуть уважатися злочинами, якщо ухилення зафіксоване та становить предмет адміністративного й судового розгляду, карна процедура зупиняється з моменту запису порушення до реєстру, про який ідеться в ст. 335 Кодексу карної процедури, до моменту прийняття рішення адміністративним органом чи судом першої інстанції [326, с. 159].

Інша концепція адміністративної відповідальності – «французька» – широко використовується для регламентації адміністративно-деліктних відносин у Франції, Австрії, Іспанії, Греції та інших країнах. Вона характеризується розмежуванням адміністративно-деліктного законодавства і кримінального, що проявляється у неможливості застосування до адміністративних деліктів і відносин, які виникають внаслідок їх вчинення, загальних положень кримінальних законів. Так, у французькому адміністративному законодавстві, як зазначає В. Печуляк, межі співвідношення адміністративно-деліктного та кримінального законодавства є чітко окресленими. Поєднання заходів адміністративної та кримінальної відповідальності здійснюється у визначених випадках: якщо винними визнаються працівники виконавчих установ; якщо йдеться про адміністративний нагляд, що має невідкладний характер; якщо держава виконує контрольні функції щодо суб'єктів публічного і приватного

права [327, с. 62].

Взагалі, французьку модель адміністративної відповідальності фактично можна вважати «стрижнем» адміністративного права. Чітко дотримуючись доктрини публічного права, французькі адміністративісти досить детально розробили більшість аспектів регулювання нормами адміністративної відповідальності. Зокрема, для цієї моделі залишається сталою тенденція до детального регулювання адміністративних відносин, поєднання матеріальних та процесуальних норм, ретельної регламентації процедур, прийняття рішень і відповідальності. Як зазначає Н. Грищук, адміністративна відповідальність у Франції, по суті, мало чим відрізняється від цивільної відповідальності, про що свідчать численні судові постанови [328, с. 117].

Особливу увагу привертає досвід регулювання діяльності державних службовців у Франції. На відміну від вітчизняного підходу, адміністративна (публічна) відповідальність у Франції – це відповідальність адміністрації. У Франції немає поняття адміністративного правопорушення у контексті, в якому ми звикли його розуміти; правда, адміністративні санкції існують (спори щодо них підвідомчі як загальним, так і адміністративним судам) [329].

У французькому адміністративному праві передбачається відповідальність, як за винне діяння, що було доведено з точки зору невиконання правового зобов'язання, так і за діяння, що не пов'язано із виною. Річ у тому, що у французькій правовій доктрині виходять з того, що сутність адміністративного права полягає в його правозахисному характері. Тому судова практика спорів виділяє два види, що виявляється у ході державної влади у галузі її організаційного оформлення та матеріальної частини. Йдеться про спори, які стосуються: неправильних службових дій, що тягнуть за собою відповідальність винної особи – службовий проступок, які в адміністративній судовій практиці передбачають відповідальність адміністративного органу, але не його працівника; особистої вини, яка перебуває в компетенції судів кримінальних та цивільних справ, передбачає особисту вину працівника, а не адміністративного органу, де він працює, оскільки судове провадження стосується його особисто, а

відомство не несе відповідальності за особисту вину свого працівника [330, с. 113]. Такий різновид накладення адміністративної відповідальності без вини може бути оснований на ризику, який несе ряд видів адміністративної діяльності та заподіює шкоду приватній особі. Окрім цього, відповідальність адміністрації без її вини може бути предметом позову у випадку вчинення шкоди законодавчою мірою невеликій кількості осіб; невиконанням за мотивами спільних інтересів судового рішення; наявністю галасливого і забруднюючої публічного об'єкта, який завдає шкоди особам, що живуть по сусідству, та в ряді інших випадків [331].

Процесуальний порядок адміністративної відповідальності Франції є також несистематизованим і засновується на великій кількості галузевих законодавчих актів, однак характеризується досить деталізованою процедурою притягнення до адміністративної відповідальності, яка передбачає належне забезпечення права особи участі в провадженні, наданні доказів у справі та захист її інтересів. Прийняті рішення можуть оскаржуватись заінтересованими особами до трибуналів або фінансових судів (щодо порушення у податковій чи митній сфері). Але, крім судового оскарження, особи мають право подавати скарги до самих адміністративних органів, які прийняли відповідне рішення, що свідчить про досить високий рівень довіри суспільства до органів адміністративно-деліктної юрисдикції [79, с. 161].

Відповідно до законодавства Австрійської Республіки провадження у справах про адміністративні правопорушення регулюється згідно із загальними положеннями Закону Австрії «Про загальну адміністративну процедуру». А відповідно до Закону Австрії «Про адміністративні покарання» встановлюються особливості окремих проваджень. Уповноваженими на здійснення адміністративної кримінальної процедури є адміністративні органи загальної компетенції та окружні адміністративні органи, а також органи федеральної поліції. Постанови про покарання, прийняті у загальному порядку, підлягають оскарженню лише в незалежних адміністративних сенатах, котрі створені у кожній федеративній землі. Рішення адміністративних сенатів є остаточними і не

підлягають перегляду у суді [324, с. 56].

Зазначимо, що у всіх європейських державах юридичні особи нарівні з фізичними можуть бути суб'єктами відповідальності за адміністративні делікти. Тільки в Австрійській та Італійській республіках суб'єктами здійснення деліктів виступають лише фізичні особи, а на юридичних осіб накладається обов'язок нести відповідальність у вигляді сплати штрафу. Потрібно зазначити, що юридичні особи в західноєвропейських країнах також являються суб'єктами кримінальної відповідальності. Визнання юридичних осіб суб'єктами відповідальності можливо внаслідок особливостей визначення у відповідних законах суб'єктивної сторони адміністративних порушень. Вона характеризується існуванням переважно об'єктивної концепції провини, згідно з якою не потрібно встановлювати умисел або необережність у діяннях порушника [79, с. 190].

Окремо слід зазначити про законодавчий підхід Данії, який значно відрізняється від розглянутих моделей правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у країнах європейського співтовариства. Він не визнає поділу караних діянь на різні види і використовує тільки один їх різновид – злочин. Але слід наголосити, що деяка складова злочинів, зокрема тих, які викладені у законах про дорожній рух і транспорт, податки, охорону навколишнього природного середовища та ін., складає основу адміністративно-деліктного законодавства [332, с. 68].

Найбільш близькою до вітчизняної моделі регламентації адміністративно-деліктних відносин виявляється модель, що використовується у країнах Східної Європи та Прибалтики, яка, на відміну від країн «усталеної демократії», де немає єдиного нормативного акта, який би об'єднував склади адміністративних деліктів, передбачає систематизацію адміністративно-деліктного законодавство у кодексах і законах. Як правило, такі кодекси об'єднують норми матеріального та процесуального права, розкривають поняття «адміністративне правопорушення», цілі і систему покарань, визначають склади правопорушень [333, с. 6].

У питаннях залежності адміністративного виду відповідальності від

кримінальної законодавство східноєвропейських країн характеризується дуалізмом підходів. Так, в окремих державах законодавство про адміністративні делікти є частиною кримінального законодавства (Естонія, Болгарія, Словенія, Сербія, Хорватія). Незвичайною в цьому ланцюжку була реформа в Естонській Республіці, яка полягала в перетворенні адміністративних деліктів на кримінальні проступки як частина Кримінального кодексу, оскільки в інших державах з широким кримінальним правом нинішня ситуація є історично зумовленою і сформованою – в Болгарії з 1960-х рр., а в балканських країнах – з часів існування єдиної Югославської Республіки. Характерним для цих країн є наявність одного роду протиправних діянь (караних) в загальному кримінальному праві, і ще одного роду дій (проступків) – в особливому праві проступків. А в самій системі законодавства про проступки, як зазначає А. Банчук, «ми маємо можливість виділити окрему підсистему адміністративних деліктів. Причому формально цю сукупність деліктів в зарубіжному законодавстві не виділяють. Одним з визначальних критеріїв для такого виділення виступає процедура притягнення до відповідальності за вчинення проступків – судова чи адміністративна» [333, с. 7-8].

В інших державах «молодої демократії» (Литва, Латвія, Польща, Чехія, Словаччина) законодавство про адміністративні проступки майже повністю відокремлено від кримінального права. Такий стан в балтійських країнах зумовлюється існуванням старих кодексів про адміністративні делікти, які регулюють відмінні від кримінального права діяння. Законодавець Польщі, разом з тим, свідомо почав створення законодавства про адміністративні делікти, окремого від кримінального законодавства, хоча певні положення Кримінального кодексу Республіки Польща за аналогією застосовуються до адміністративних деліктів [333, с. 8]. Також слід зазначити, що характерною рисою більшості східноєвропейських країн є можливість встановлення складів проступків не лише на рівні закону, але і в актах уряду і органів місцевого самоврядування.

Висвітлюючи процедурні питання правового регулювання адміністративно-деліктних відносин відповідного блоку країн, слід зауважити,

що їх правова природа напряду залежить від співвідношення матеріального адміністративно-деліктного права та кримінального. Так, у Польщі, Латвії та Чехії, де, як вже зазначалось раніше, адміністративна відповідальність є відносно самостійною, провадження про адміністративні правопорушення здійснюється згідно із порядком, встановленим адміністративно-процесуальним законом або кодифікованим актом, що одночасно об'єднує і матеріальну, і процесуальну сторони адміністративної відповідальності. В країнах з широким кримінальним правом, що включає до свого складу право про проступки, процедура притягнення до адміністративної відповідальності встановлюється положеннями загальних законів (кодексів) про кримінальну процедуру. Закони про проступки цих країн тільки визначають особливості провадження щодо накладення санкцій [334, с. 528].

Різняться у східноєвропейських країнах і порядок перегляду справ про адміністративні правопорушення. Так, в Чехії, Словаччині, Литві порядок і способи оскарження залежать від правової природи провадження щодо порушень і здійснюються до адміністративних судів. Причому у Чехії та Словаччині обов'язковою є стадія адміністративного апеляційного оскарження. В Литві судове та адміністративне оскарження є альтернативами, а у Латвії передбачене тільки оскарження до адміністративного суду [322, с. 62].

Із вищенаведеного можна дійти висновку, що модель самого розуміння місця адміністративно-деліктних відносин, особливо у західноєвропейських країнах, значно різниться від вітчизняної. Тому при запозиченні досвіду країн «розвинутої демократії» необхідно діяти дуже обережно, запозичуючи лише окремі пропозиції та напрямки їх механізму правого регулювання адміністративно-деліктних відносин, які зможуть ефективно «увійти» до нашої правової системи. З цього приводу досить вдало висловився О. Школик, який зазначив, що при запозиченні досвіду зарубіжних держав слід застосовувати певні критерії: «1) логічність та послідовність тієї чи іншої зарубіжної моделі; 2) достатній період ефективного функціонування моделі в певній державі (державках); 3) відсутність історичної чи ідеологічної обумовленості відповідної



моделі у конкретній країні; 4) прогностні показники щодо реального функціонування моделі, що запозичується, в умовах українського суспільства та держави» [335, с. 92].

Окрім досвіду країн з правовою системою романо-германського типу, заслуговують на увагу деякі напрямки правового регулювання деліктних відносин у країнах англосаксонської правової системи. Зокрема, вважаємо, що для України буде корисним запозичення окремих аспектів та напрямків здійснення правоохоронної діяльності, що широко використовуються у США та Великобританії.

На особливу увагу заслуговують передусім підходи щодо здійснення попереджувальної діяльності. Так, у США існує три моделі превентивної діяльності: модель суспільних установ, модель безпеки індивідуума і модель впливу через навколишнє середовище. Більша увага на практиці попередження злочинності у США приділяється усуненню причин й умов злочинів, припиненню актів вандалізму, превентивному вирішенню конфліктних ситуацій в сім'ї, формуванню довірчих відносин між поліцією і громадянами. Крім цього, широко використовуються програми щодо залучення громадськості для боротьби із злочинністю [336, с. 117].

Забезпечення законності шляхом запровадження системи превентивних заходів є кістяком адміністративно-деліктної системи Сполучених Штатів Америки. Так, в окремих штатах широко використовується система “neighborhood watch”, що передбачає собою пильне ставлення з боку мешканців окремої територіальної одиниці за будь-якими протиправними діями, що вчиняються або можуть вчинитися поряд. Так, поліцейськими департаментами розповсюджуються серед місцевих жителів методичні рекомендації, в яких міститься перелік негативних ситуацій, побачивши які громадяни мають реагувати шляхом повідомлення поліції, а також свідчення, які вони мають запам'ятовувати та передавати [337]. Дещо схожий досвід практикується у Великій Британії, де суспільство проходить спеціальні курси щодо реагування на протиправні, антисуспільні прояви, на які особи мають реагувати шляхом

повідомлення в правоохоронні органи [338, с. 105].

Вказані системи протидії адміністративній деліктності не є поодинокими. Так, додатково в Штатах практикується тісна співпраця правоохоронних органів з пресою шляхом виділення окремої системи комунікації, публікації матеріалів пропаганди правосвідомого способу життя та нульової толерантності до протиправних проявів в суспільстві; окрім того, популяризація правоохоронних органів в суспільстві. Інформація, що передається до розповсюдження ЗМІ, містить також відомості про індивідуальну та колективну протидію адміністративній деліктності, убезпечення себе та власного майна від можливих протиправних проявів, здійснюється анкетування для моніторингу зворотного зв'язку тощо. У свою чергу, ЗМІ мають обов'язок повідомляти про всі відомі їм факти вчинення деліктів та даних про потенційних деліквентів. Вказана співпраця становить міцний фундамент системи протидії та попередження адміністративної деліктності в США [339, с. 245].

Підсумовуючи проведені дослідження, можна дійти висновку, що серед загальних ознак адміністративно-деліктного законодавства всіх європейських держав можна назвати: 1) їх історично обумовлений взаємозв'язок із кримінальним правом; 2) визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб; 3) відсутність повної систематизації складів адміністративних порушень в межах одного нормативного акта; 4) встановлення головним різновидом стягнення у межах адміністративної відповідальності штрафу; 5) існування в деяких країнах механізму притягнення до адміністративної відповідальності без наявності вини; 6) підвищений рівень гарантій прав людини та громадянина під час адміністративного провадження.

З метою вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні пропонуємо, ґрунтуючись на досвіді Німеччини, створити механізм залучення суддівського нагляду за здійсненням таких адміністративно-примусових заходів, як поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, що використовуються компетентними органами для забезпечення правопорядку і безпеки. На прикладі Німеччини пропонуємо закріпити на

законодавчому рівні ряд положень щодо обов'язкового повідомлення слідчого судді про затримання особи в адміністративному порядку для розгляду суддею питання про можливість її подальшого утримання. Переконані, такий механізм підвищить захист людини і громадянина від свавілля владних установ.

Окрім цього, пропонуємо на прикладі США та Великобританії ввести до національного законодавства та правозастосовної практики механізм всебічного залучення населення до боротьби із злочинністю. Це, зокрема, створення національних програм, подібних до лондонської «Спостереження за будинком сусіда», а також формування довірчих відносин між поліцією і громадянами шляхом пропаганди у ЗМІ необхідності взаємної співпраці поліції та населення з охорони правопорядку.

#### **4.2. Зниження рівня адміністративної деліктності як пріоритетна складова адміністративної політики**

Держава є регулятором суспільних змін та перетворень, адже, власне, призначенням держави як органу публічної влади є забезпечення комфортного та безпечного життя суспільства. З огляду на це одним з основних завдань держави визначається проведення державної політики, спрямованої на утвердження демократії, громадянського суспільства, забезпечення прав людини, дотримання законності підвищення благополуччя громадян.

Утвердження демократії в країні загалом та у правовій сфері зокрема є можливим лише за умови створення єдиної ефективної державної правової політики. За своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання [340, с. 229]. Правовою політикою є «особлива форма виразу державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу держави, волі її офіційних лідерів і владних структур» [341, с. 15].

Загальновідомо, що держава здійснює такі види політичних заходів, як

правові, економічні, соціальні, культурні, міжнародні тощо, які і виливаються в здійснення відповідної політики. Вказані напрямки діяльності є надзвичайно важливими для життєдіяльності держави та суспільства, однак серед них все ж таки слід виділити правову політику, завдяки якій відбувається зовнішнє втілення та реалізація всіх інших, а отже правова політика все ж відіграє одну з основних ролей. Тобто правова політика виступає системоутворюючим фактором, що забезпечує реалізацію всіх інших видів державної політики, адже їх напрямки втілюються зовні в нормативно-правовому виразі.

З огляду на те, що проблема адміністративної деліктності в першу чергу носить правовий характер, що проявляється в порушенні права, на перший план виходить такий підвид правової політики, як адміністративна політика держави щодо регулювання деліктних відносин, що вбачається перспективним напрямом у період сьогодення та виступає рушійним механізмом державної політики.

Роль та значення правової політики для державотворення та формування правової дійсності важко переоцінити. Саме тому в юридичній літературі наголошується на важливості науковості правової політики, тобто заснування її на принципі наукової обґрунтованості [342, с. 12]. Не є винятком у цьому відношенні й адміністративна політика держави, що є з одним із видів правової політики залежно від галузей права [343, с. 21]. Наявна адміністративно-деліктна політика є похідною від політики правової, з огляду на ряд використовуваних методів, і головним завданням своїм має реалізацію системи заходів попередження та протидії проявам адміністративної деліктності [344, с. 15, 26].

Вдаючись у теоретико-практичне значення дефініції адміністративно-деліктної політики, слід відзначити її як систему завдань, цілей та понять, суспільних відносин та активних, систематичних, науково обґрунтованих та методичних дій органів державної влади та громадян для досягнення її мети, тобто зниження рівня адміністративної деліктності суспільстві. Вказане визначення адміністративно-деліктної політики повністю вписується в більш широке поняття державної політики – “адміністративна політика держави”.

У теорії права існує думка, відповідно до якої основною особливістю

адміністративної політики держави є її імперативно-вольовий характер, адже остання є поєднанням державної та правової політики, оскільки базується на правових нормах та здійснюється відповідності до них. Окрім того, важливе значення має імперативний характер політики [345].

Органи державної влади у сфері попередження адміністративної деліктності потребують розробки та реалізації адміністративно-деліктної політики держави як дорожньої карти їх діяльності. Розробка її має включати декілька етапів, передусім етап аналізу наявної ситуації та залучення наукових доробок, та здійснюватися відповідними органами державної влади.

Однак з огляду на радянський командно-адміністративний спадок, який не міг не позначитися на адміністративній політиці держави, слід в майбутньому перебудовувати останню з державоцентристської на людиноцентристську. Адже демократичні процеси в суспільстві вимагають поваги до людини та визнання її та її прав найвищою соціальною цінністю. Навіть в рамках адміністративно-деліктних відносин адміністративна політика має ґрунтуватися на людиноцентристській моделі, а саме виховання та перевиховання осіб в дусі поваги до закону та суспільства в рамках превентивної політики. Виховання та переконання має бути основою, кістяком адміністративної політики держави щодо попередження адміністративно-деліктних відносин, адже всі проступки спочатку зароджуються в голові деліквента. В даному випадку слід застосовувати психологічні заходи впливу, впливу на мозок особи, примусові ж заходи мають бути застосовані вже як виняток у разі безпосереднього вчинення делікту. Тобто акцент має бути зроблений на поясненні, переконанні та вихованні як найбільш дієвих психологічних заходах, що допоможуть попередити вчинення проступку.

Сьогодні, однак, слід констатувати відсутність чітко розробленої концепції адміністративної політики як загалом, так і щодо попередження вчинення адміністративних деліктів, що б містила змодельовану ситуацію з відповідними прорахунками адміністративної деліктності, чіткі методи та механізми їх реалізації, а результати ефективності попередніх концепцій попередження

адміністративних деліктів можна спостерігати сьогодні як неефективні, отже розробка такої концепції адміністративної політики потребує залучення наукової спільноти.

Важливим завданням адміністративної політики є встановлення і утвердження правопорядку в державі, абсолютним ідеалом якого є відсутність деліктності як такої, включаючи адміністративну деліктність. Навряд чи досягнення цього ідеалу є можливим на практиці, однак неможливо не погодитись з тим, що рівень адміністративної деліктності в суспільстві є лакмусовим папірцем стану правопорядку загалом. Схожої думки дотримується і Є. Ляшенко: «Необхідно визнати, що в дійсний час і в найближчому майбутньому викоринити адміністративні правопорушення неможливо, але за умови послідовних превентивних заходів можна блокувати їх розвиток, нейтралізувати дію цього негативного фактору, не допускати подальшого зростання і навіть певною мірою знизити» [346, с. 243]. Погоджуючись з думками вченого, ми переконані, що адміністративна політика має в обов'язковому порядку містити превентивні заходи запобігання адміністративним деліктам, однак, як вже наголошувалося раніше, стрижнем вказаних заходів має виступати метод переконання перед примусом.

Як зазначають Г. Назаренко та А. Гревцева, «основною метою правової політики є побудова моделі правового регулювання соціальних відносин на даному етапі розвитку суспільства, підвищення його ефективності правовими засобами. Адміністративно-деліктна політика може бути ефективним засобом превентивної державної політики, у тому числі у сфері попередження злочинності, з огляду на те, що адміністративна деліктність переважно передуює злочинності. Головним методом індивідуального попередження правопорушень є метод переконання, за допомогою якого можливою є корекція негативних соціальних процесів шляхом застосування педагогічних і психологічних заходів впливу. До більш ефективних індивідуальних методів впливу на особистість відноситься метод надання допомоги (наприклад, соціально-побутової). Якщо ці заходи виявились неефективними, то застосовується метод примусу»

[347, с. 166].

Слід зазначити, що на рівні держави неодноразово здійснювалися окремі спроби боротьби з адміністративною деліктністю як соціальним явищем, однак останні мали переважно декларативний характер. Прикладом цього є широкий ряд нормативних актів, концепцій боротьби з тероризмом [348], Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю [349; 350].

Зокрема, В. Олефір звертав увагу на ту обставину, що Концепція адміністративної реформи в Україні не відображає необхідність боротьби з адміністративними правопорушеннями, а також не згадує про адміністративну (або адміністративно-деліктну) політику держави. Разом з тим вчений зазначає, що реалізація пріоритетних напрямів адміністративної реформи безпосередньо пов'язана з формуванням адміністративної політики держави, впливає на стан адміністративної деліктності, а також на систему і структуру органів адміністративної юрисдикції [351, с. 524].

В якості найважливішого завдання адміністративної реформи В. Олефір розглядає розробку адміністративної політики і прийняття її Концепції, яка повинна містити «не тільки поняття адміністративної деліктності та її характеристики як загрози національної безпеки, але й конкретні заходи з попередження адміністративних правопорушень» [351, с. 526]. Такі заходи автор поділяє на матеріально-правові, організаційні, процесуальні та юридично-технічні [351, с. 526].

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» загрозами національній безпеці України є наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. В свою чергу, національними інтересами є життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні; визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток [352].

Віднесення злочинності до загроз національній безпеці відбулося не лише

на теоретичному рівні. Так, у рішенні Ради національної безпеки і оборони України, введеного в дію Указом Президента України № 870/2009 від 2009 р. [353], зазначено, що злочинність, особливо в умовах поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної кризи в державі, становить серйозну загрозу національній безпеці України, оскільки серйозно впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває стабільність і систему правопорядку, захищеність прав, свобод і законних інтересів громадян, формує систему протиправних переваг у доступі до влади, матеріальних ресурсів і благ, унеможлиблюючи вільну ринкову конкуренцію, порушуючи принципи демократії та соціальної справедливості [353].

Отже, адміністративна політика держави, що спрямована на зниження рівня адміністративних деліктів, є адміністративно-деліктною політикою держави. З цього приводу П. Константинов виділяв такі напрями адміністративно-деліктної політики держави: а) соціально та науково обґрунтована деліктологізація діянь, розробка системи дієвих, справедливих і доцільних адміністративних покарань; б) швидке виявлення і повне розкриття адміністративних правопорушень, правильна кваліфікація діянь і призначення покарання винним; в) своєчасне виконання адміністративних покарань; г) попередження адміністративних правопорушень [354, с. 6]. Однак щодо вказаної назви, а саме «адміністративно-деліктна політика» можна і подискутувати, бо логічно та семантично цей термін звучить як така собі спрямованість держави до вчинення адміністративних деліктів, але не вживається «політика адміністративно-деліктної протидії», або «адміністративна політика держави, спрямована на зниження адміністративної деліктності» тощо, які, на нашу думку, більш чітко та акуратно передавали б зміст, сутність та основні завдання досліджуваної політики держави.

Слід зазначити, що до 2015 року в Україні діяла Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1209-р [355]. В Концепції було визначено перелік проблем, які потребують



розв'язання, мета і строки її реалізації, шляхи і способи розв'язання проблем, очікувані результати, а також обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для її реалізації.

Вказана Концепція була затверджена на зміну Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 1911-р [356].

Сам факт існування нормативно-правового документа програмного характеру, націленого на профілактику правопорушень, важко переоцінити. Порівняння цих двох документів дозволяє дійти висновку, що Концепція 2011 року є доопрацьованою версією Концепції 2010 року. Однак попри назву документа (Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень), його зміст спрямований на боротьбу зі злочинністю, а не з усією сукупністю правопорушень, включаючи адміністративні делікти. Крім того, документу не вистачає системності та послідовності – окреслені проблеми не завжди узгоджені зі способами та шляхами їх розв'язання. Так, наприклад, така окреслена проблема, як недостатня увага центральних і місцевих органів виконавчої влади до питань організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку, не знайшла способу вирішення у відповідному розділі Концепції, а ряд шляхів і способів розв'язання проблем направлені на розв'язання тих проблем, які не були названі у відповідному розділі Концепції.

Окрім того, до недоліків вказаної Концепції слід віднести:

– відсутність логічного поділу проблем адміністративної деліктності та заходів на окремі блоки, такі як: економічний, соціальний, адміністративний, виховний тощо;

– відсутність конкретного розподілу напрямків реалізації адміністративної політики з боротьби з адміністративною деліктністю по відповідних органах державної влади, міністерствам та відомствам. Замість цього, в концепції здійснено перерахування ряду органів, яким доручається реалізація державної політики у сфері зниження правопорушень, серед яких: обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, ДПтС, МВС, Мін'юст,

Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, Мінкультури, МОНмолодьспорт, Державіаслужба, МВС, ДМС, ДПС, МЗС, Адміністрація Держприкордонслужби, Держекоінспекція, Нацдержслужба, Держкомтелерадіо; а також за згодою – органи місцевого самоврядування, СБУ, Національна академія наук, Національна академія правових наук, Генеральна прокуратура України, Національний банк;

– віднесення визначення критеріїв оцінки роботи правоохоронних органів з профілактики правопорушень та запобігання незаконному переміщенню товарів через митний кордон України до шляхів та способів розв'язання проблем. Як показує практика, оцінка роботи правоохоронних органів з профілактики обумовлює запровадження таких норм, які мають будь-що бути виконаними працівниками правоохоронних органів, що призводить фактично до виконання показників будь-якою ціною. Тобто замість якісного здійснення профілактичних заходів здійснюються уявні заходи, які переважно залишаються лише на папері. На нашу думку, в даному випадку буде раціональнішим підвищити морально-етичний та правовий рівень підготовки службовця правоохоронних органів, що дозволить якісно виконати його роботу.

Стосовно запобігання переміщення товарів через митний кордон, на нашу думку, тут слід не боротися з наслідками вказаної проблеми, а дивитися в її корінь. Відсутність політики фрітрейдерства, монополізація українського ринку та високі митні ставки роблять іноземні товари більш привабливими з точки зору якості та цінової політики. Отже, особа не розуміє, за що сплачує високе мито на ввіз. Для цього, на нашу думку, слід запровадити політику фрітрейдерства, або ж значно знизити ставки по миту, що дозволить, в першу чергу, підвищити торгівлю між державами, по-друге, створить нові робочі місця, наповнить державну казну, адже товарообмін пришвидшиться і, звичайно, як наслідок, зробить привабливим саме законне переміщення товарів через державний кордон, тим самим знизивши адміністративну деліктність.

Здійснюючи порівняння вказаної концепції з попередніми, такими як Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки [357], Концепція комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008

роки [358], слід дійти висновку, що остання є набагато змістовнішою та багатшою на заходи профілактики, однак слід все ж вказати на недостатність та неосучасненість її рівня, декларативність та невизначеність.

З огляду на те, що остання концепція, попри власну недосконалість, закінчила свою дію більше року тому, це, разом з викликами сьогодення, ставить перед нами завдання необхідності розробки та затвердження нового документа програмного характеру щодо профілактики правопорушень, у тому числі адміністративних.

У цьому відношенні постає питання – чи потрібна розробка окремих програм профілактики злочинів та профілактики адміністративних правопорушень? Попередні документи у своїх назвах містили об'єднуючий термін «правопорушення», однак за змістом були направлені на профілактику злочинності, у всякому разі терміни «адміністративна деліктність», «адміністративні правопорушення» не зустрічаються у цих документах. Однак ряд заходів, передбачених попередніми концепціями, програмами, планами, забезпечував профілактику всієї сукупності правопорушень в державі, або певної групи правопорушень у тій чи іншій сфері суспільних відносин, де існує як кримінальна, так і адміністративна відповідальність за порушення.

Так, наприклад, забезпечення впровадження технічних засобів для автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху та нагляду за ним, передбачене Комплексною програмою профілактики правопорушень на 2007-2009 роки [357], є заходом, що спрямований на профілактику як кримінальних, так і адміністративних правопорушень. Так, Особлива частина Кримінального кодексу України містить Розділ XI «Злочини проти безпеки руху та експлуатації транспорту» [23], куди законодавець помістив склади злочинів, деякі з яких можуть бути попереджені шляхом впровадження технічних засобів для автоматичної фіксації порушень Правил дорожнього руху та нагляду за ним.

У свою чергу, Кодекс України про адміністративні правопорушення містить Главу 10 «Адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку», що містить склади ряду адміністративних

правопорушень, також пов'язаних з порушеннями Правил дорожнього руху [359].

У наведеному прикладі один попереджувальний захід призначений як для профілактики зазначеної групи кримінальних злочинів, так і для профілактики групи адміністративних проступків.

Крім того, відповідно до розглянутої у попередньому розділі класифікації факторів адміністративної деліктності, виокремлюють їх дві основні групи – загальні та спеціальні. У продовження цієї класифікації слід погодитися з М. Никуліним у його висновку про доцільність виокремлення загальних та спеціальних заходів профілактики у системі заходів попередження адміністративної деліктності [360].

Загальні причини та умови адміністративної деліктності у своїй більшості є настільки масштабними явищами, що не можуть впливати виключно на адміністративну деліктність, не спричинюючи інші види правопорушень. Більше того, на нашу думку, вказану М. Нікуліним класифікацію слід доповнити такими видами, як економічні (що містять фінансово-економічний характер, тобто матеріальні умови, що спонукають населення до вчинення адміністративних деліктів), соціальні (передусім побутові та сімейні несприятливі умови, що можуть провокувати особу на протиправну поведінку) та власне адміністративні умови (недосконалість законодавства, відсутність злагодженості у роботі правоохоронних органів, що також виступають не сприятливими факторами).

До причин слід віднести:

- економічні: економічне неблагополуччя, низькі зарплати та пенсії, низький рівень життя, високі ціни на продуктіві та промислові товари тощо;
- адміністративні: протиріччя в організації влади та управління;
- соціальні: сімейно-побутові проблеми; релігійні протиріччя, що спричиняють вчиненню всіх груп правопорушень; низький рівень суспільної свідомості, правосвідомості, моральності;

Подальші державні програми щодо профілактики правопорушень мають бути спрямовані не тільки на боротьбу із злочинністю, а й на попередження

адміністративної деліктності шляхом виявлення та/або усунення її факторів. Такими загальними факторами, що спричинюють адміністративну деліктність, та не є характерними для злочинності, є:

1) непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями;

2) низька обізнаність населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність;

3) толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду деліквентів;

4) низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень.

Крім того, варто виокремити фактори, що спричиняють вчинення тих чи інших груп адміністративних правопорушень, тобто спеціальні фактори адміністративної деліктності, та співставити їх із спеціальними факторами злочинності. Так, і Кодекс України про адміністративні правопорушення, і Кримінальний кодекс України містять у своїх особливих частинах розділи правопорушень зі схожими об'єктами: відносини власності, відносини у сфері господарської діяльності, у сфері дотримання прав і свобод людини і громадянина тощо. За результатами такої розвідки має бути сформовано групу заходів, націлених на профілактику окремих груп правопорушень.

На нашу думку, фактори, що сприяють підвищенню адміністративної деліктності, в Концепції слід викласти в такій редакції:

***а) соціальні:***

– низький рівень обізнаності населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність;

– толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду деліквентів;

– низький рівень правової культури населення, роз'яснювальної роботи серед громадян з метою формування в них відповідального ставлення до питань

дотримання законності, особистої участі в охороні громадського порядку, профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю;

– недосконалість системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, невирішеність питання щодо примусового лікування осіб, хворих на алкоголізм, спричиняють збільшення кількості злочинів, учинених повторно, у громадських місцях, у тому числі в стані алкогольного сп'яніння;

– поширення дитячої бездоглядності, зокрема послаблення функцій сім'ї, зменшення кількості позашкільних гуртків і секцій за місцем проживання призводять до збільшення кількості правопорушень, учинених неповнолітніми та за їх участю, випадків утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність;

***б) економічні:***

– стрімкі зміни умов господарювання і ринкової кон'юнктури, що обумовлюють посилення соціального чинника вчинення правопорушень;

– низька економічна привабливість України, що обумовлює відсутність інвестицій у провідні сектори економіки з боку вітчизняних та зарубіжних інвесторів;

– аграрна спрямованість вітчизняної економіки, що гальмує технологічні процеси в державі;

– низький рівень заробітної платні в переважній більшості сфер економіки;

– незадовільний стан соціальних виплат, зазвичай нижчий за прожитковий мінімум;

– незрозуміла та непрозора ціноутворювальна політика, що призводить до високого рівня цін на продуктові та промислові товари, особливо соціально необхідні товари, тощо;

***в) адміністративні:***

– відсутність єдиного нормативно-правового акта, що містив би один перелік адміністративних санкцій, суб'єктів, уповноважених їх накладати та механізм реалізації;

– непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій

суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями;

– низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень.

– недостатня увага центральних і місцевих органів виконавчої влади, до питань організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку;

– недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади, з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень;

– неналежний рівень комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин і умов учинення правопорушень та профілактичної роботи з особами, схильними до їх скоєння;

– відсутність дієвого механізму участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі тощо.

Окрему увагу слід приділити невідповідності штрафних санкцій меті каральності адміністративної відповідальності. Так, наприклад, штраф, будучи основним видом адміністративних стягнень, наразі не в змозі виконувати покладені на нього функції. Враховуючи досвід Європейського Союзу, слід підвищити розміри штрафних санкцій, що буде здійснювати ефекти стримування на потенційних деліквентів [361, с. 119].

Метою концепції має виступати «забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері мінімізації правопорушень шляхом розробки та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов вчинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, та громадськістю в зазначеній сфері».

Реалізувати Концепцію передбачається протягом 2020-2025 років.

Заходи щодо запобігання вчиненню правопорушень можуть здійснюватися відповідними центральними і місцевими органами виконавчої влади, в межах визначених законодавством повноважень. Проте такий підхід не забезпечує комплексного розв'язання проблем.

Оптимальним варіантом є затвердження плану заходів щодо виконання Концепції та об'єднання зусиль правоохоронних органів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та громадських організацій для його виконання. Необхідним є також прийняття регіональних програм боротьби з деліктністю із затвердженням детального розподілу функціональних обов'язків уповноважених органів державної влади відповідно до конкретних напрямів профілактики та затвердженням бюджету заходів.

У результаті дослідження слід зазначити, що адміністративна деліктність є загрозою національній безпеці України та потребує науково обґрунтованої, структурованої та послідовної державної правової політики, направленої на виявлення та усунення факторів адміністративної деліктності. Хоч вся адміністративно-правова реформа спрямована на покращення стану правопорядку в державі, що безумовно впливає і на стан адміністративної деліктності, на жаль, досі адміністративна політика не формулювала своїм завданням зниження адміністративної деліктності як такої.

Попри наявність широкого ряду по суті декларативних нормативно-правових актів, не зменшує власної актуальності критика вітчизняної правоохоронної системи, відсутність реформи в судовій системі, відсутність реформ в органах прокуратури тощо, не кажучи про правовий нігілізм та низький морально-етичний образ вітчизняних політиків та посадовців, що є далекими від ідеалу, враховуючи високий рівень корупції в найвищих ешелонах влади.

Слід зазначити, що наразі завдання попередження вчинення адміністративних проступків та зниження адміністративної деліктності в суспільстві вийшло на першочерговий щабель для державної влади. В умовах сучасності на перший план виходять проблеми співвідношення права і політики, які і раніше частково були об'єктом уваги з боку вченої спільноти [279; 362], ця



увага обумовлювалася, передусім, спільністю духу та інтересів політики і права [363, с. 7-8]. Дослідження проблем політики, в тому числі адміністративної, має бути направлено на використання ефективних адміністративно-правових заходів попередження та боротьби з вчинюваними адміністративними деліктами.

З огляду на умови сьогодення на якісно новий рівень виходить необхідність напрацювання та прийняття реальних та дієвих цільових державних програм з реформування, що ґрунтуватимуться на основі цілісної концепції адміністративної політики попередження адміністративних деліктів та зниження рівня адміністративної деліктності в суспільстві. В ній мають бути чітко сформовані питання правового забезпечення ряду критично важливих напрямків функціонування як державних інституцій загалом, так і тих, що відіграють ключову роль у дотриманні законності та порядку. Окрім того, у вказаній концепції мають бути висвітлені такі напрямки, як:

- вдосконалення наявної системи державного управління;
- правові основи нормального функціонування та розвитку економіки;
- правове забезпечення економіко-соціальної захищеності населення;
- правове регулювання захисту прав людини в суспільстві;
- забезпечення реальних гарантій прав та законних інтересів особистості;
- реформування та вдосконалення правоохоронної та судової системи;
- посилення роботи з виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів та спонукають ріст адміністративної деліктності в суспільстві;
- координація нормотворчої діяльності різних органів державної влади;
- вдосконалення форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування з виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів;
- програми з морально-етичного та правового виховання населення у дусі поваги до суспільства, закону, неухильного його дотримання, закріплення у свідомості молодих людей принципів справедливості та гуманності;
- пропагування нульової толерантності до адміністративних деліктів з боку

суспільства та посадових осіб тощо.

З огляду на це попереджувальні заходи мають бути спрямовані на усунення таких причин, бути спільними як для програм профілактики адміністративної деліктності, так і для програм профілактики злочинності.

Деталізуючи вказані напрямки розвитку, на нашу думку, в концепцію слід включити такі заходи, як:

– впорядкування та вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктних відносин, зокрема з профілактики правопорушень. Необхідним є прийняття адміністративно-деліктного кодексу, концепції запобігання деліктам, регіональних програм зниження адміністративної деліктності;

– підвищення вимог до морально-етичного стану працівників правоохоронних органів. Службовці правоохоронних органів, здійснюючи захист закону та правопорядку, мають бути взірцем для громадян та демонструвати особливо високі моральні та етичні якості;

– запровадження правової підготовки як обов'язкової вимоги до вступу на службу в правоохоронні органи та викладання правових дисциплін службовцям органів в рамках підвищення кваліфікації. За умов дотримання законності правоохоронними органами працівники останніх зобов'язані мати базову правову освіту, адже неможливо захищати закон, не знаючи при цьому що це, а отже діяти без дотримання належного процесуального порядку;

– активізація участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі. Необхідним є запровадження системи спонукання та стимулювання суспільства до виявлення проступків через систему впровадження системи бонусних балів та грошової винагороди, в тому числі пропорційно до частини розміру штрафної санкції. Це зведе до мінімуму вчинення адміністративного делікту, бо деліквент буде розуміти, що суспільство зацікавлене у виявленні його, адже, зокрема, буде за це премійоване;

– реформування правоохоронної та судової системи в Україні з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини,

забезпечення результативної боротьби із злочинністю та профілактики правопорушень. Вказані заходи допоможуть знизити рівень корупції в суспільстві та забезпечити принципи законності та невідворотності покарання;

– впровадження заходів з оцінювання сучасного стану адміністративної деліктності по регіонах та в цілому, а також системи прорахунків вчинення деліктів у майбутньому. Прорахування деліктної ситуації в регіонах та державі дозволить в майбутньому правильно скоригувати правоохоронні ресурси та заходи відповідно до видів деліктів та їх локалізації;

– запровадження просвітницької діяльності, спрямованої на формування у суспільства нульової толерантності до деліктів, проведення виховної та просвітницької роботи в навчальних закладах, у ЗМІ тощо. Це дозволить виховати суспільство в дусі поваги до закону та нетерпимості до правопорушень;

– проведення профілактичної роботи з неблагополучними сім'ями, а також розроблення механізму екстреного реагування на факти бездоглядності дітей з метою недопущення їх втягнення у злочинну діяльність;

– формування системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

– підвищення розміру штрафних санкцій задля забезпечення їх мети. Наявні штрафні санкції по більшості складів адміністративних проступків сьогодні майже не виконують власної каральної функції, а отже необхідним є їх значне збільшення. В такому разі потенційному деліквенту не буде вигідно вчиняти делікт з огляду на високий рівень штрафних санкцій;

– удосконалення податкової та митної політики, запровадження низьких податкових та митних зборів. В сучасних умовах монополізму економіки та митної політики протекціонізму українська економіка є непривабливою для інвесторів. На нашу думку, необхідним наразі є запровадження спрощеної податкової політики та митної політики фрітрейдерства. Вказані заходи спонукають економічний зріст та підвищать місце України в світовому рейтингу простоти ведення бізнесу;

– ліквідація каналів незаконної міграції, посилення контролю за

додержанням правил в'їзду в Україну, виїзду з України і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства;

– ужиття разом з правоохоронними органами інших держав оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на профілактику злочинів окремих категорій;

– підвищення рівня матеріального, технічного та наукового забезпечення роботи з профілактики правопорушень, зокрема із залученням сил і засобів місцевих органів виконавчої влади та профільних наукових установ;

– провадження діяльності щодо запобігання злочинності в Україні з обов'язковим урахуванням результатів вітчизняних наукових досліджень та міжнародного досвіду протидії різним видам злочинності;

– покращення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених і соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, профілактики вчинення ними правопорушень, підвищення рівня соціально-виховної роботи, стимулювання правослухняної поведінки;

– забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду.

До основних прогнозованих здобутків від реалізації Концепції слід віднести:

– побудову громадянського суспільства в Україні, підвищення правосвідомості населення та забезпечення прав та свобод громадян;

– зменшення кількості вчинюваних правопорушень, забезпечення захисту громадян від протиправних посягань;

– пришвидшення євроінтеграційних процесів в Україні та підвищення її авторитету в світі;

– підвищення рівня інвестиційної привабливості України, що покращить її міжнародний імідж та забезпечить економічний зріст, а отже відбуватиметься підвищення рівня заробітних плат та соціальних виплат;

– підвищення довіри населення та міжнародної спільноти до правоохоронних та судових органів в Україні;

– активізацію злаженого співробітництва між різними відомствами центральних органів державної влади, а також між центральними і місцевими органами виконавчої влади, неурядовими організаціями та громадськістю;

– підвищення рівня поінформованості населення про стан правопорядку в державі, профілактику правопорушень та особистий захист громадян від протиправних посягань;

– удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності, профілактики правопорушень та активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

– покращення просвітницької діяльності, спрямованої на формування в населення негативного ставлення до протиправних діянь;

– підвищення рівня технічного та наукового забезпечення органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень шляхом залучення сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Відповідно до вищевикладеного вбачається за доцільне об'єднання всіх профілактичних заходів в одному нормативно-правовому документі щодо попередження правопорушень, з чітким формуванням проблеми деліктності в суспільстві, факторів, що її спричиняють, конкретних заходів, спрямованих на боротьбу з деліктністю та зі зменшення її рівня. Окрім того, вказана програма має містити чіткі механізми реалізації вказаних заходів шляхом розподілу попереджувальних функцій серед правоохоронних заходів.

#### **4.3. Концептуальні засади подальшого розвитку адміністративно-деліктних відносин в Україні**

Суспільні відносини в Україні з розпадом Радянського Союзу зазнали різких змін і наразі продовжують перетворюватися, що спонукає державу до реагування на них шляхом вдосконалення механізмів правового регулювання нових суспільних відносин. Державоцентристська модель державного

управління поступово змінюється на людиноцентристську і визначає індивіда, а не державу найвищою соціальною цінністю, а захист його прав, свобод та інтересів – головним завданням сучасної України.

Наявні проблеми адміністративно-деліктних відносин ставлять перед науковцями та законодавцями надзвичайно важливе завдання, а саме напрацювання раціональних концептуальних засад подальшого розвитку адміністративно-деліктних відносин в Україні та законодавчого їх закріплення. Якщо друге завдання не відноситься до нашої сфери впливу, адже надання законодавчого виразу науковим ініціативам щодо створення механізмів правової реалізації покращення вказаних відносин є парафією законодавчих органів державної влади, то перше цілком залежить від вітчизняної наукової спільноти. З огляду на це важливим є поставлення конкретних завдань, що потребують напрацювання раціональних рішень на виявлені в попередніх розділах проблеми сьогодення адміністративно-деліктних відносин та враховуючи досвід близького та далекого зарубіжжя, а також напрацювання конкретних ініціатив щодо їх вирішення. Вказані дії дозволять нам, по-перше, вирішити чимало спірних моментів, що наразі мають місце в науці адміністративного права, а по-друге, зміцнити законність та правопорядок в державі шляхом напрацювання якісно нових правових механізмів реалізації адміністративно-деліктних відносин. Вказані завдання намагатимемося вирішити в даному підрозділі, підсумувавши всі нагальні проблеми, що стосуються правового регулювання адміністративно-деліктних відносин та були виявлені нами в ході здійснення дослідження.

З огляду на проведені дослідження в попередніх розділах було виявлено широкий ряд проблем, з якими сьогодні стикаються суспільство та держава. Вирішити їх можливо, на нашу думку, лише шляхом узагальнення та групування відповідно до предмета. З огляду на це слід виокремити такі загальні, системоутворюючі проблемні аспекти.

По-перше, це відсутність правового обґрунтування та сприйняття з боку наукових кіл адміністративно-деліктного права, як окремої галузі права в Україні.

По-друге, відсутність спеціальних комплексних, систематизованих, побудованих на людиноцентристських принципах нормативно-правових актів, які б містили матеріальні та процесуальні адміністративно-деліктні норми. Існуючий КУпАП був прийнятий в 1984 р., і сьогодні він не відповідає вимогам суспільства. Тому вказані акти мають бути виражені в адміністративно-деліктному кодексі, що буде містити усі наразі розпорошені та несистематизовані склади адміністративних деліктів, їх визначення та класифікацію відповідно до вимог сьогодення, та адміністративно-деліктному процесуальному кодексі, що міститиме не лише перелік суб'єктів адміністративно-юрисдикційних деліктних повноважень, але і чітко визначений порядок та умови участі в адміністративно-деліктних відносинах. Прийняття нових систематизованих нормативно-правових актів надасть можливість урегулювати сучасні адміністративно-деліктні відносини, що давно не відповідають вимогам сьогодення, а саме закріпити окремих суб'єктів (юридичні особи приватного права), що наразі не визнаються кодифікованими адміністративно-деліктними актами, закріпити критично важливі принципи здійснення адміністративно-деліктних відносин та, головне, класифікувати адміністративні делікти, тим самим розмежувавши їх відповідно до ступеня суспільної небезпечності та суспільної шкідливості.

По-третє, відсутність єдиної, дієвої державної політики, спрямованої на попередження адміністративної деліктності в державі як ганебного суспільного явища сьогодення, що спонукає до подальшого поширення злочинності.

Про відсутність розуміння в наукових колах адміністративно-деліктного права як окремої галузі права вказували ряд вчених, праці яких говорять про неможливість виокремлення деліктних відносин в окрему галузь права [50, с. 1; 10].

Справді, традиційно приналежність адміністративно-деліктних норм до адміністративного права сформувалася більше ста років тому, коли відбулося викривлення так званого «поліцейського права» [364], яке регулювало переважно відповідальність за малозначущі проступки, що відділилися від кримінальних в

більш загальне «адміністративне право», і регулювало переважно відносини державного управління та підпорядкування державних органів влади. Слід зазначити, що за своєю суттю обидві галузі є абсолютно різними, адже між правовим виразом «керування державою» (адміністративне право) та притягненням до відповідальності за, скажімо, «паління в заборонених місцях» [22] (адміністративне право) не так багато спільного. В першому випадку предметом є управлінські відносини в державі, регулювання різними сферами економіки, що виражаються в управлінських рішеннях, в другому – є відносини з вчинення менш суспільно небезпечних та суспільно шкідливих, ніж кримінальні проступки, адміністративних деліктів. В даному випадку, на нашу думку, адміністративно-деліктне право тяжіє саме до кримінального права, так як воно спочатку і було задумано, коли півтора сторіччя тому їх і було відокремлено від кримінальних проступків.

На виділення адміністративно-деліктного права в окрему галузь права вказують сукупність ознак, що розкривають найбільш істотні її риси, а саме функціональність, субстанціональність, відокремлену нормативну базу, об'єкт і предмет правового регулювання, метод правового регулювання, самостійний суб'єктний склад, що якісно відрізняє його від адміністративного права.

Предметом адміністративно-деліктного права як самостійної галузі вважаємо адміністративно-деліктні відносини, що виникають з приводу адміністративних правопорушень. Юридичним фактом, що тягне за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-деліктних відносин, є адміністративний проступок. На відміну від цього предметом адміністративних правовідносин є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та діяльності державної адміністрації, здійснення державної адміністративної влади [365].

Розширюючи предмет адміністративно-деліктних відносин, слід вказати на суспільні відносини, пов'язані з вчиненням адміністративних проступків, їх попередженням і захистом від суспільно небезпечних посягань; відносини, що виникають при затриманні фізичної особи, що скоїла злочин або адміністративне



правопорушення (проступок), тощо.

Для методу адміністративно-деліктного права характерним є домінування заборонного способу правового регулювання, що виражається в імперативному визначенні законодавцем небезпечних для суспільства діянь та загрози застосування адміністративного покарання у випадках їх вчинення.

Окрім предмета і методу адміністративно-деліктне право містить власну організацію нормативного матеріалу, що полягає в наявності широкого ряду систематизованих та несистематизованих нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність за вчинення конкретних складів адміністративних деліктів, що також вказує на суверенність вказаної галузі права.

Говорячи про особливості власного суб'єктного складу, що притаманний адміністративно-деліктним відносинам, слід зазначити, що одним із суб'єктів вказаних відносин завжди виступає юрисдикційний орган публічної влади або орган, особа, яким делеговані юрисдикційні повноваження і які здійснюють притягнення до адміністративної відповідальності, а з іншої – завжди виступає фізична або юридична особа приватного права, тобто деліквент. Порівняно з адміністративними правовідносинами в останніх органи державної влади виступають як у ролі суб'єктів, що здійснюють державне управління (виносять адміністративно-правові акти), так і суб'єктами, що покликані виконувати вказані акти. Тобто, як видно, органи державної влади тут виступають з обох сторін, хоч другою стороною можуть бути і фізичні та юридичні особи приватного права. До того ж розрізняються суб'єкти також характером власних дій. Якщо дії суб'єктів адміністративно-деліктних відносин носять переважно каральний характер, то дії суб'єктів адміністративних правовідносин – переважно управлінський характер.

Отже, адміністративно-деліктне право – це самостійна галузь права, сукупність правових норм, що визначають, які діяння є адміністративним деліктом, закріплюють їх класифікації, підстави й умови настання адміністративної відповідальності та встановлюють стягнення, що

застосовуються до фізичних осіб та переважно юридичних осіб приватного права, що вчинили адміністративний делікт.

З огляду на існування ряду адміністративних санкцій, що передбачають громадські роботи, виправні роботи та адміністративний арешт [22], слід визначити адміністративно-деліктні виконавчі відносини, які виступають повноцінною складовою адміністративно-деліктного права. А виконання вказаних видів адміністративних стягнень здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання покарань. Слід також зазначити, що в українських науково-правових колах вже раніше висловлювалася думка стосовно віднесення виконання постанови про адміністративне стягнення в окрему стадію адміністративно-деліктних відносин [21, с. 358]. Насправді, правове регулювання виконання постанов про накладення адміністративних стягнень навіть в КУпАП структурно виокремлене в окремий розділ V [22]: З огляду на це, за аналогією з іншими спорідненими галузями права, наприклад кримінальним правом [23], в якому також містяться вищезазначені санкції, слід визнати адміністративно-деліктне виконавче право окремими інститутом адміністративно-деліктного права, що буде застосовуватися за вчинення суспільно небезпечних адміністративних деліктів і закінчуватися погашенням адміністративного стягнення та перевихованням деліквента.

Окрім того, слід встановити збір статистичних відомостей про подальше накладення стягнень на осіб-правопорушників. Це дозволить здійснювати «моніторинг» досягнення цілей адміністративної відповідальності, а саме каральної, виховної та превентивної [366, с. 247].

Наступною проблемою, що потребує вирішення, є сучасна систематизація адміністративно-деліктного законодавства. Щодо розпорошеності, несистемності та еkleктичності (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту адміністративно-деліктного законодавства свого часу вказував і О. Банчук [79, с. 127]. Сучасний стан розвитку адміністративного законодавства в Україні, навіть за найтолерантнішими оцінками, не можна назвати задовільним. В

результаті переходу від планової економіки до ринкової відбулися чисельні зміни в суспільстві, а отже і в законодавстві. Так, КУпАП 1984 р. поповнюється широким рядом безсистемних змін, не міняючи однак загальної державоцентристської концепції, а адміністративні відносини, в тому числі адміністративно-деліктні, починають регулюватися широким рядом допоміжних нормативно-правових актів. Так, А. Собакарь вказував на існування широкого ряду посилок на адміністративну відповідальність в більш ніж ста законах і підзаконних нормативно-правових актах [78, с. 194]. Вказана незлагодженість лише призводить до їх колізійності та невизначеності, а саме адміністративне законодавство – до розпорошеності.

З огляду на це слід констатувати, що відлуння викривленої радянської моделі разом з КУпАП залишило нам тяжкий радянський спадок колізій та невідповідності сучасним умовам розвитку суспільства та економіки. Вказані колізії стосуються: невизнання юридичної особи суб'єктом адміністративних проступків, наявності хибного визначення адміністративного делікту, підміною його поняттям «адміністративне правопорушення», побудованим відповідно до державоцентристської моделі. Окремим питанням сьогодні постає розпорошеність матеріальних адміністративно-деліктних норм в численному ряді нормативно-правових актів, що також не додає ясності та зрозумілості правовому регулюванню адміністративно-деліктних відносин. Якщо порівнювати з кримінальними відносинами, то останні регулюються Кримінальним кодексом України, що містить всі склади кримінальних злочинів, а процесуальні – Кримінальним процесуальним кодексом України.

Схожа ситуація відбувається із законодавством, що регулює адміністративно-процесуальні (юрисдикційні відносини), що наразі представлене особливою частиною КУпАП, КАСУ та численним рядом нормативних актів, зі значним, «незліченим», переліком адміністративно-юрисдикційних суб'єктів. З огляду на це вказана нормативна база адміністративно-деліктних відносин сьогодні потребує впорядкування та систематизації, що можна здійснити виключно прийняттям окремого Адміністративно-деліктного кодексу України та

Адміністративно-деліктного процесуального кодексу України.

Адміністративно-деліктний та Адміністративно-деліктний процесуальний кодекси мають регулювати відносини вчинення адміністративного делікту, його виявлення, адміністративного розслідування, попереднього розгляду матеріалів справи, перегляду, об'єктивної адміністративної відповідальності, відносин перевиховання (випробувальний термін за вчинення кримінальних адміністративних проступків) та попередження адміністративної деліктності.

Вказані нормативні акти мають базуватися на людиноцентристських підходах та містити такі положення:

– закріплення основного принципу верховенства права таким чином:

1. Принцип верховенства права.

1.1. Принцип законності.

1.1.1. Принцип невідворотності відповідальності.

1.1.2. Принцип презумпції невинуватості.

1.2. Принцип юридичної визначеності.

1.3. Принцип заборони свавілля.

1.4. Принцип доступу до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю.

1.4.1. Принцип відкритості (гласності) судового розгляду.

1.4.2. Принцип справедливості судового розгляду.

1.4.3. Принцип розумності строків, оперативності та економічності.

1.5. Принцип дотримання прав людини.

1.6. Принцип заборони дискримінації та рівності перед законом та судом;

– визначення дефініції «адміністративний делікт» як «суспільно небезпечне або суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння, що вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, фізичною або юридичною особою приватного права, в тому числі спрямоване на порушення порядку публічного адміністрування, за вчинення якого передбачене адміністративне стягнення»;

– для перегляду існуючого ставлення до адміністративних деліктів з боку суспільства як до незначних проступків, дріб'язковості необхідною є чітка детермінація та розмежування в чинному законодавстві адміністративних деліктів, що є суспільно небезпечними, та тих, що характеризуються ознакою суспільної шкідливості. Отже, необхідно закріпити таку класифікацію адміністративних деліктів:

а) адміністративний делікт цивільного характеру, що характеризується ознаками так званих «цивільних деліктів», тобто які посягають на майнові і особисті немайнові відносини, завдають шкоду інтересам приватних осіб, основним стягненням за вчинення яких виступає штраф. Наприклад, порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях – ст. 182 КУпАП;

б) адміністративні делікти управлінського характеру, тобто ті, що посягають на встановлений порядок публічного адміністрування – винне, протиправне, суспільно шкідливе діяння щодо порушення порядку нормальної діяльності органів, що здійснюють публічне адміністрування (управління), за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність (дрібне хуліганство – ст. 173 КУпАП) та делікти, пов'язані з неправомірним рішенням або діями посадових осіб публічної адміністрації (дискримінація підприємців органами влади й управління – ст. 166-3 КУпАП, порушення порядку видачі дозвільного документа – ст. 166-10 КУпАП);

в) адміністративні делікти кримінального характеру;

– розмежування понять «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». Адміністративне правопорушення слід визначати як суспільно шкідливе або суспільно небезпечне, винне, протиправне діяння, що вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, за вчинення якого передбачене адміністративне стягнення. Адміністративний проступок є суспільно шкідливим або суспільно небезпечним, винним, протиправним діянням спрямованим на порушення порядку публічного адміністрування фізичною або

юридичною особою приватного права, за вчинення якого особа зазнає несприятливих наслідків, що проявляються у накладенні адміністративних стягнень;

– визначення поняття «адміністративна відповідальність» як «понесення несприятливих наслідків, що виражається у застосуванні примусових заходів юрисдикційними органами державної влади або органами, особами, яким делеговане таке право по відношенню до особи, що вчинила адміністративний делікт (деліквент) не залежно від її волі та бажання»;

– заохочення до виявлення та повідомлення про адміністративний делікт, на основі якого буде напрацьована система балів, що будуть нараховуватися кожній свідомій особі, що виявила, зафіксувала та повідомила про вчинення адміністративного делікту, у розмірі відсотку від суми штрафу, що сплатить деліквент. Завдяки досягненням науково-технічного прогресу сьогодні кожен громадянин має змогу проявити власну свідомість та законслухняність, поєднану з нульовою толерантністю до адміністративних деліктів. Мобільний телефон, що сьогодні є у кожного, забезпечує можливість фото-, відео- та аудіофіксації необмеженого ряду адміністративних деліктів. Виявлення, фіксація та повідомлення про нього в адміністративно-юрисдикційні органи дозволить в рази знизити наявний сьогодні високий рівень латентності адміністративних деліктів, а отже і караності за їх вчинення. Наприклад, за допомогою звичайного автомобільного відеореєстратора можна зафіксувати порушення правил дорожнього руху машин, що рухаються попереду, з встановленням державного реєстраційного номерного знаку автомобілю, на якому був вчинений делікт. Передача таких матеріалів до адміністративно-юрисдикційних органів дозволить притягти винну особу до адміністративної відповідальності, а отже підвищити рівень законності та правопорядку, адже інші учасники дорожнього руху будуть знати, що в будь-який момент їх проступок можуть так само зняти та повідомити у компетентні органи.

Заохочувати осіб до нульової толерантності по відношенню до адміністративної деліктності слід, в першу чергу, бонусними балами, що мають

вираховуватися відсотково від суми стягнення (адміністративного штрафу), а в подальшому – шляхом проведення комплексної державної виховної політики задля виховання людей у дусі поваги один до одного та дотримання загальних правил, встановлених законом. Окрім того, вказані заходи дозволять побудувати справжнє громадянське суспільство в Україні;

– визначення принципів адміністративної відповідальності, а саме: принцип верховенства права; законності; невідворотності відповідальності; презумпції невинуватості; юридичної визначеності; заборони свавілля; принцип доступу до правосуддя представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю; відкритості (гласності) судового розгляду; справедливості судового розгляду; розумності строків, оперативності та економічності; дотримання прав людини; заборони дискримінації та рівності перед законом та судом;

– закріплення застосування терміна перевиховання особи, у випадках вчинення адміністративних деліктів кримінального характеру, тобто здійснення механізму контролю за порушником протягом певного строку, з метою перевиховання особи та недопущення вчинення нею нового делікту, таке собі «погашення дії адміністративних стягнень». Вказані заходи включають в себе примусове проходження психолога у разі повторного вчинення делікту кримінального характеру протягом року, обладнання автомобіля спеціальним драгером задля постійного тестування особи на предмет алкогольного сп'яніння після накладення адміністративного стягнення за керування автомобілем у стані сп'яніння, відвідання профілактичних бесід та семінарів або, у разі, наприклад повторного управління транспортним засобом у стані сп'яніння, – запис особи на лікування від алко/наркозалежності в лікарню, що для суду буде достатнім доказом того, що особа хоче виправитися. Дана стадія спрямована на: по-перше, перевірку виправлення особи, по-друге профілактику від вчинення нею інших правопорушень. Вказані заходи вже давно використовуються в США [124, с. 1-38], де драгер закріплюється в автівці деліквента, який має протягом певних інтервалів часу має дихати в трубку, і у разі невиконання вказаних заходів

двигун автомобіля буде вимикатися, без вказаних дій автомобіль буде неможливо знову завести;

– включення юридичної особи приватного права до переліку суб'єктів адміністративної відповідальності. Саму статтю слід викласти у такій редакції:

«Суб'єкти адміністративного делікту.

Суб'єктами адміністративного делікту є:

1) фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства;

2) посадові особи;

3) фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності (суб'єкти господарювання);

4) юридичні особи приватного права (підприємства, установи, організації, об'єднання громадян)».

Особливого значення для профілактики адміністративних деліктів у суспільстві має відігравати державна політика зі зниження рівня адміністративної деліктності, весь механізм якої має бути направлений на виховання та перевиховання громадян у дусі моральності, поваги до закону та суспільства. Вказана політика має бути виражена в загальнодержавних та регіональних концепціях з попередження адміністративної деліктності, які в свою чергу мають ґрунтуватися на людиноцентристських засадах, де буде переважати не примус, а заохочення, виховання та роз'яснення.

Слід вказати на існування Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р [305, с. 98], однак вказаний акт носив переважно декларативний характер, з огляду на відсутність будь-якої деталізації попереджувальних заходів, делегування окремих напрямків відповідним відомствам або органам. Окрім того, основні положення, зокрема проблеми, що потребують вирішення, та шляхи і способи розв'язання викладені абсолютно несистематично та непослідовно. Не було приділено уваги таким важливим положенням



профілактики адміністративних деліктів, як: підвищення морально-етичного виховання працівників правоохоронних органів, їх психологічної реабілітації; створення єдиного реєстру адміністративних проступків; здійснення заходів щодо вивчення та прогнозування вчинення адміністративних деліктів (особливо кримінального характеру) на загальнонаціональному та регіональному рівнях; вжиття заходів зі спонукання та заохочення виявлення проступків громадянами; підвищення розмірів адміністративних штрафів (з огляду на те, що штраф є основним заходом адміністративної відповідальності); запровадження роз'яснювальних законодавство програм та програм з морально-етичного виховання громадян, та поваги до законів у засобах масової інформації; недостатньо уваги було приділено вихованню населення у дусі поваги до закону та суспільства тощо.

Відсутність вказаної концепції в Україні сьогодні свідчить про те, що держава наразі не приділяє достатньої уваги комплексній проблемі зниження адміністративної деліктності, яка з огляду на статистичні дані вже давно набула загрозливого масштабу. Підсилює необхідність розробки та прийняття державних комплексних програм з профілактики вчинення адміністративних деліктів і той факт, що саме вчинення даних протиправних діянь невисокого рівня суспільно небезпечних діянь в подальшому провокує суспільство до вчинення більш тяжких проступків.

З огляду на це вважаємо за необхідне розробити та прийняти якісно нову концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 р., що буде відповідати сучасним реаліям деліктної та криміногенної обстановки в Україні, враховуватиме здійснення заходів правового та культурного виховання молоді та ряду популярних превентивних заходів, що дозволять не лише знизити рівень деліктності в країні, але і побудувати справжнє громадянське суспільство в нашій державі.

Концепція має містити такі позиції:

1) визначення факторів, що обумовлюють високий рівень адміністративної деліктності у суспільстві сьогодні, а саме:

– **соціальні:**

– низький рівень обізнаності населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність;

– толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду деліквентів;

– низький рівень правової культури населення, роз'яснювальної роботи серед громадян з метою формування в них відповідального ставлення до питань дотримання законності, особистої участі в охороні громадського порядку, профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю;

– недосконалість системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, невирішеність питання щодо примусового лікування осіб, хворих на алкоголізм, спричиняють збільшення кількості злочинів, учинених повторно, у громадських місцях, у тому числі в стані алкогольного сп'яніння;

– поширення дитячої бездоглядності, зокрема послаблення функцій сім'ї, зменшення кількості позашкільних гуртків і секцій за місцем проживання призводять до збільшення кількості правопорушень, учинених неповнолітніми та за їх участю, випадків утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність;

– **економічні:**

– стрімкі зміни умов господарювання і ринкової кон'юнктури, що обумовлюють посилення соціального чинника вчинення правопорушень;

– низька економічна привабливість України, що обумовлює відсутність інвестицій у провідні сектори економіки з боку вітчизняних та зарубіжних інвесторів;

– аграрна спрямованість вітчизняної економіки, що гальмує технологічні процеси в державі;

– низький рівень заробітної платні в переважній більшості сфер економіки;

– незадовільний стан соціальних виплат, зазвичай нижчий за прожитковий мінімум;

– незрозуміла та непрозора ціноутворювальна політика, що призводить до

високого рівня цін на продуктиві та промислові товари, особливо соціально необхідних товарів тощо.

– **адміністративні:**

– відсутність єдиного нормативно-правового акта, що містив би єдиний перелік адміністративних санкцій, суб'єктів, уповноважених їх накладати та механізм реалізації.

– непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями;

– низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень.

– недостатня увага центральних і місцевих органів виконавчої влади до питань організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку;

– недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень.

– неналежний рівень комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин і умов учинення правопорушень, та профілактичної роботи з особами, схильними до їх скоєння;

– відсутність дієвого механізму участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі тощо;

2) встановлення шляхів та способів розв'язання проблем, пов'язаних з високим рівнем адміністративної деліктності в суспільстві, до яких слід віднести:

– впорядкування та вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктних відносин, зокрема з профілактики правопорушень (прийняття адміністративно-деліктного кодексу);

– підвищення вимог до морально-етичного стану працівників правоохоронних органів;

– запровадження правової підготовки як обов’язкової вимоги до вступу на службу в правоохоронні органи та викладання правових дисциплін службовцям органів в рамках підвищення кваліфікації;

– активізацію участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі. Задля зниження рівня латентності адміністративних деліктів в Україні слід налагодити систему заохочення осіб, що виявили адміністративний делікт, які буде містити систему балів, які свідомий громадянин може використати на власний розсуд, або ж відсоток від штрафу, який сплатить деліквент у грошовому виразі. На нашу думку, це підвищить рівень виявлення проступку та приховати його;

– реформування правоохоронної та судової систем в Україні з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із злочинністю та профілактики правопорушень;

– впровадження заходів з оцінювання сучасного стану адміністративної деліктності по регіонах та в цілому, а також системи прорахунків вчинення деліктів у майбутньому;

– впровадження просвітницької діяльності, спрямованої на формування у суспільства нульової толерантності до деліктів. Роз’яснення суспільству різниці між адміністративними правопорушеннями та адміністративними деліктами за рівнем суспільної шкідливості та суспільної небезпечності;

– вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня моральності в суспільстві, правової культури громадян, утвердження здорового способу життя;

– проведення профілактичної роботи з неблагополучними сім’ями, а також розроблення механізму екстреного реагування на факти бездоглядності дітей з метою недопущення їх втягнення у злочинну діяльність;

– формування системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

– підвищення розміру штрафних санкцій задля забезпечення їх мети;

– удосконалення податкової та митної політики, запровадження низьких

податкових та митних зборів;

– ліквідацію каналів незаконної міграції, посилення контролю за додержанням правил в'їзду в Україну, виїзду з України і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства;

– ужиття разом з правоохоронними органами інших держав оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на профілактику злочинів окремих категорій;

– підвищення рівня матеріального, технічного та наукового забезпечення роботи з профілактики правопорушень, зокрема із залученням сил і засобів місцевих органів виконавчої влади та профільних наукових установ;

– провадження діяльності щодо запобігання злочинності в Україні з обов'язковим урахуванням результатів вітчизняних наукових досліджень та міжнародного досвіду протидії різним видам злочинності;

– покращення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених і соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, профілактики вчинення ними правопорушень, підвищення рівня соціально-виховної роботи, стимулювання законослухняної поведінки;

– забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду.

В рамках програми підвищення правосвідомості населення необхідними є розробка та запровадження на державному рівні програм соціального і правового виховання населення у дусі поваги до закону, держави та суспільства. Для цього слід впровадити дані програми в обов'язковий курс викладання в дошкільних закладах, школах та університетах, засобах масової інформації тощо. Окрім того, на нашу думку, слід розробляти та застосовувати соціальні механізми виховання молоді, що полягатиме в реорганізації інституту кураторства. Запуск даних курсів морально-етичного виховання молоді буде запорукою також боротьби з побутовою корупцією, адже моральна, свідома та високоосвічена людина буде міцним фундаментом для побудови громадянського суспільства, вільного від корупції;

3) закріплення очікуваних результатів реалізації концепції попередження адміністративної деліктності в суспільстві. Так, концепція має сприяти:

- побудові громадянського суспільства в Україні, підвищенню правосвідомості населення та забезпеченню прав та свобод громадян;

- зменшенню кількості вчинюваних правопорушень, забезпеченню захисту громадян від протиправних посягань;

- пришвидшенню євроінтеграційних процесів в Україні та підвищенню її авторитету в світі;

- підвищенню рівня інвестиційної привабливості України, що покращить її міжнародних імідж та забезпечить економічний зріст, а отже відбуватиметься підвищення рівня заробітних плат та соціальних виплат;

- підвищенню довіри населення та міжнародної спільноти до правоохоронних та судових органів в Україні;

- активізації злагодженого співробітництва між різними відомствами центральних органів державної влади, а також між центральними і місцевими органами виконавчої влади, неурядовими організаціями та громадськістю;

- підвищенню рівня поінформованості населення про стан правопорядку в державі, профілактику правопорушень та особистий захист громадян від протиправних посягань;

- удосконаленню нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності, профілактики правопорушень та активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

- покращенню просвітницької діяльності, спрямованої на формування в населення негативного ставлення до протиправних діянь;

- підвищенню рівня технічного та наукового забезпечення органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень шляхом залучення сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Запровадження всіх вищеперерахованих заходів, на нашу думку, допоможе запровадити нульову толерантність до вчинення адміністративних деліктів у суспільстві, а отже підвищить рівень законності та правопорядку, що в свою

чергу виведе України на якісно новий рівень розвитку та зрушить позитивні механізми відродження.

Сучасний стан адміністративної деліктності в Україні [166] яскраво свідчить про недосяжність адміністративними санкціями інших елементів мети, а саме «виховання особи-правопорушника» та «профілактики вчинення делікту». Тому, на нашу думку, не є правильним завершати адміністративно-деліктні відносини накладенням адміністративного стягнення. Як вже зазначалося, останні мають бути подовжені після настання несприятливих наслідків, в даному випадку має включатися механізм контролю за порушником протягом певного строку, з метою недопущення вчинення нового делікту, таке собі «погашення дії адміністративних стягнень». Для встановлення та обчислення випробувального терміну після накладення адміністративного стягнення, а також обрахування строку, по сплину якого особа може вважатися такою, що не притягалася до адміністративної відповідальності, слід створити єдиний реєстр адміністративних стягнень. З появою реєстру, а також з передбаченням строку, протягом якого особи зможуть довести власне перевиховання, буде здійснено всі передумови для мінімізації вчинення деліктів в майбутньому.

#### **Висновки до розділу 4**

В результаті дослідження було отримано такі висновки:

1. Здійснивши аналіз адміністративно-деліктного законодавства економічно розвинених країн, нами було систематизовано його загальні, системоутворюючі ознаки, серед яких: 1) історично обумовлений взаємозв'язок із кримінальним правом; 2) визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб; 3) відсутність повної систематизації складів адміністративних порушень в межах одного нормативного акта; 4) встановлення головним різновидом стягнення у межах адміністративної відповідальності штрафу; 5) існування в деяких країнах

механізму притягнення до адміністративної відповідальності без наявності вини;  
б) підвищений рівень гарантій прав людини та громадянина під час адміністративного провадження.

2.3 метою вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні пропонуємо, ґрунтуючись на досвіді Німеччини, створити механізм залучення суддівського нагляду за здійсненням таких адміністративно-примусових заходів, як поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, що використовуються компетентними органами для забезпечення правопорядку і безпеки. На прикладі Німеччини нами пропонується закріпити на законодавчому рівні ряд положень щодо обов'язкового повідомлення слідчого судді про затримання особи в адміністративному порядку для розгляду суддею питання про можливість її подальшого утримання. Такий механізм підвищить захист людини і громадянина від свавілля владних установ.

3. Пропонуємо на прикладі США та Великобританії ввести до національного законодавства та правозастосовчої практики механізм всебічного залучення населення до боротьби зі злочинністю, наприклад створення національних програм подібних до лондонської «Спостереження за будинком сусіда», а також формування довірчих відносин між поліцією і громадянами шляхом пропаганди у ЗМІ необхідності взаємної співпраці з охорони правопорядку поліції та населення.

4. Адміністративна політика покликана створити умови для чіткої цільової орієнтації діяльності численних органів адміністративної юрисдикції, що забезпечують і проводять роботу зі зниження адміністративної деліктності. Вона охоплює політико-директивний, законодавчий і правозастосовний рівні діяльності, характеризується управлінським впливом на суспільні відносини та формується суб'єктами. До основних потреб адміністративної політики сьогодні слід віднести необхідність посилення її організаційного потенціалу, визначення чітких орієнтирів розвитку та перебудову її моделі з державоцентристської на людиноцентристську. Особливим чином це стосується адміністративної політики



у сфері адміністративно-деліктних відносин, а саме виховання та перевиховання осіб в дусі поваги до закону та суспільства. Акцент має бути зроблено на поясненні, переконанні та вихованні як на найбільш дієвих психологічних заходах, що допоможуть попередити вчинення проступку.

5. Зроблено висновок, що адміністративна деліктність є загрозою національній безпеці України та потребує науково обґрунтованої, структурованої та послідовної державної правової політики, направленої на виявлення та усунення факторів адміністративної деліктності. Хоч вся адміністративно-правова реформа спрямована на покращення стану правопорядку в державі, що безумовно впливає і на стан адміністративної деліктності, на жаль, досі адміністративна політика не сформулювала своїм завданням зниження адміністративної деліктності як такої.

6. Вказано на необхідність чітко розробленої концепції адміністративної політики як загалом, так і щодо попередження вчинення адміністративних деліктів, яка буде містити змодельовану ситуацію з відповідними прорахунками адміністративної деліктності, чіткі методи та механізми їх реалізації. Натомість результати ефективності попередніх концепцій попередження адміністративних деліктів можна спостерігати сьогодні як неефективні, отже розробка наступної концепції адміністративної політики потребує залучення наукової спільноти.

Подальші державні програми щодо профілактики правопорушень мають бути спрямовані не тільки на боротьбу із злочинністю, а і на попередження адміністративної деліктності шляхом виявлення та/або усунення її факторів. Такими загальними факторами, що спричиняють адміністративну деліктність та не є характерними для злочинності, є:

– непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями;

– низька обізнаність населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність;

– толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у

суспільстві, низький рівень суспільного осуду делікventів;

– низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень.

7. З огляду на широкий масив адміністративних деліктів, що трапляються у сфері переміщення товарів і транспортних засобів через державний митний кордон України, окремим напрямком зниження адміністративної деліктності виокремлено необхідність запровадження митної політики фрітрейдерства та зниження митних ставок, що дозволить викоринити практику вчинення адміністративних деліктів, пов'язаних з ухиленням від сплати митних зборів.

8. Виділено фактори, що впливають на підвищення адміністративної деліктності:

– економічні: економічне неблагополуччя, низькі зарплати та пенсії, низький рівень життя, високі ціни на продуктиві та промислові товари тощо;

– адміністративні: протиріччя в організації влади та управління;

– соціальні: сімейно-побутові проблеми; релігійні протиріччя, що спричиняють вчинення всіх груп правопорушень; низький рівень суспільної свідомості, правосвідомості, моральності.

9. Розроблено нову Концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 року, яка має включати такі фактори підвищення адміністративної деліктності:

***а) економічні:***

– стрімкі зміни умов господарювання і ринкової кон'юнктури, що обумовлюють посилення соціального чинника вчинення правопорушень;

– низька економічна привабливість України, що обумовлює відсутність інвестицій у провідні сектори економіки з боку вітчизняних та зарубіжних інвесторів;

– аграрна спрямованість вітчизняної економіки, що гальмує технологічні процеси в державі;

– низький рівень заробітної платні в переважній більшості сфер економіки;

– незадовільний стан соціальних виплат, зазвичай нижчий за прожитковий

мінімум;

– незрозуміла та непрозора ціноутворювальна політика, що призводить до високого рівня цін на продуктиві та промислові товари, особливо соціально необхідні товари тощо;

**б) адміністративні:**

– відсутність єдиного нормативно-правового акта, що містив би єдиний перелік адміністративних санкцій, суб'єктів, уповноважених їх накладати та механізм реалізації.

– непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями;

– низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень;

– недостатня увага центральних і місцевих органів виконавчої влади до питань організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку;

– недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень;

– неналежний рівень комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин й умов вчинення правопорушень, та профілактичної роботи з особами, схильними до їх скоєння;

– відсутність дієвого механізму участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі тощо;

**в) соціальні:**

– низький рівень обізнаності населення щодо діянь, за які законодавством передбачено адміністративну відповідальність;

– толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду деліквентів;

– низький рівень правової культури населення, роз'яснювальної роботи серед громадян з метою формування в них відповідального ставлення до питань дотримання законності, особистої участі в охороні громадського порядку, профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю;

– недосконалість системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, невирішеність питання щодо примусового лікування осіб, хворих на алкоголізм, спричиняють збільшення кількості злочинів, учинених повторно, у громадських місцях, у тому числі в стані алкогольного сп'яніння;

– поширення дитячої бездоглядності, зокрема послаблення функцій сім'ї, зменшення кількості позашкільних гуртків і секцій за місцем проживання призводять до збільшення кількості правопорушень, учинених неповнолітніми та за їх участю, випадків утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність.

Метою концепції має виступати забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері мінімізації правопорушень шляхом розробки та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин і умов вчинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними і місцевими органами виконавчої влади, та громадськістю в зазначеній сфері.

10. Окрім затвердження концепції необхідним також є: затвердження плану заходів щодо виконання Концепції, що буде включати об'єднання зусиль правоохоронних органів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та громадських організацій для його виконання; прийняття регіональних програм боротьби з деліктністю із затвердженням детального розподілу функціональних обов'язків уповноважених органів державної влади відповідно до конкретних напрямів профілактики та затвердженням бюджету заходів.

11. Встановлено, що для забезпечення законності та правопорядку в державі сьогодні необхідним є повне оновлення системи державного управління, що буде відбуватися відповідно до таких напрямків:

- вдосконалення наявної системи державного управління;
- правові основи нормального функціонування та розвитку економіки;
- правове забезпечення економіко-соціальної захищеності населення;
- правове регулювання захисту прав людини в суспільстві;
- забезпечення реальних гарантій прав та законних інтересів особистості;
- реформування та вдосконалення правоохоронної та судової системи;
- посилення роботи з виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів та спонукають зростання адміністративної деліктності в суспільстві;
- координація нормотворчої діяльності різних органів державної влади;
- вдосконалення форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування з виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів;
- програми з морально-етичного та правового виховання населення у дусі поваги до суспільства, закону, неухильного його дотримання, закріплення у свідомості молодих людей принципів справедливості та гуманності;
- пропагування нульової толерантності до адміністративних деліктів з боку суспільства та посадових осіб тощо.

Деталізуючи вказані напрямки розвитку, на нашу думку, до концепції слід включити такі заходи:

- впорядкування та вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктних відносин, зокрема з профілактики правопорушень. Необхідним є прийняття адміністративно-деліктного кодексу, концепції запобігання деліктам, регіональних програм зниження адміністративної деліктності;
- підвищення вимог до морально-етичного стану працівників правоохоронних органів. Службовці правоохоронних органів, здійснюючи захист закону та правопорядку, мають бути взірцем для громадян та демонструвати особливо високі моральні та етичні якості;
- запровадження правової підготовки як обов'язкової вимоги до вступу на

службу в правоохоронні органи та викладання правових дисциплін службовцям органів в рамках підвищення кваліфікації. За умов дотримання законності правоохоронними органами працівники останніх зобов'язані мати базову правову освіту, адже неможливо захищати закон, не знаючи при цьому, що це, а отже діяти без дотримання належного процесуального порядку;

– активізація участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі. Необхідним є запровадження системи спонукання та стимулювання суспільства до виявлення проступків через систему впровадження системи бонусних балів та грошової винагороди, в тому числі пропорційно до частини розміру штрафної санкції. Це зведе до мінімуму вчинення адміністративного делікту, адже деліквент буде розуміти, що суспільство зацікавлене у його виявленні, зокрема буде за це премійоване;

– реформування правоохоронної та судової системи в Україні з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із злочинністю та профілактики правопорушень. Вказані заходи допоможуть знизити рівень корупції в суспільстві та забезпечить принципи законності та невідворотності покарання;

– впровадження заходів з оцінювання сучасного стану адміністративної деліктності по регіонах та в цілому, а також системи прорахунків вчинення деліктів у майбутньому. Прорахування деліктної ситуації в регіонах та державі дозволить в майбутньому правильно скоригувати правоохоронні ресурси та заходи відповідно до видів деліктів та їх локалізації;

– впровадження просвітницької діяльності, спрямованої на формування у суспільства нульової толерантності до деліктів. Запровадження виховної та просвітницької роботи в навчальних закладах, у ЗМІ тощо дозволить виховати суспільство в дусі поваги до закону та нетерпимості до правопорушень;

– проведення профілактичної роботи з неблагополучними сім'ями, а також розроблення механізму екстреного реагування на факти бездоглядності дітей з метою недопущення їх втягнення у злочинну діяльність;

– формування системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей

та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

– підвищення розміру штрафних санкцій задля забезпечення їх мети. Наявні штрафні санкції у більшості складів адміністративних проступків сьогодні майже не виконують власної каральної функції, а отже необхідне їх стрімке збільшення. В такому разі потенційному деліквенту не буде вигідно вчиняти делікт з огляду на високий рівень штрафних санкцій;

– удосконалення податкової та митної політики, запровадження низьких податкових та митних зборів. В сучасних умовах монополізму економіки, митної політики протекціонізму українська економіка є непривабливою для інвесторів. На нашу думку, необхідним наразі є запровадження спрощеної податкової політики та митної політики фрітрейдерства. Вказані заходи спонукають економічний ріст та підвищують місце України в світовому рейтингу простоти ведення бізнесу;

– ліквідація каналів незаконної міграції, посилення контролю за додержанням правил в'їзду в Україну, виїзду з України і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства;

– вжиття разом з правоохоронними органами інших держав оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на профілактику злочинів окремих категорій;

– підвищення рівня матеріального, технічного та наукового забезпечення роботи з профілактики правопорушень, зокрема із залученням сил і засобів місцевих органів виконавчої влади та профільних наукових установ;

– провадження діяльності щодо запобігання злочинності в Україні з обов'язковим урахуванням результатів вітчизняних наукових досліджень та міжнародного досвіду протидії різним видам злочинності;

– покращення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених і соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, профілактики вчинення ними правопорушень, підвищення рівня соціально-виховної роботи, стимулювання правослухняної поведінки;

– забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері

профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду.

12. До основних прогнозованих здобутків від реалізації Концепції слід віднести:

– побудову громадянського суспільства в Україні, підвищення рівня правосвідомості населення та забезпечення прав та свобод громадян;

– зменшення кількості вчинюваних правопорушень, забезпечення захисту громадян від протиправних посягань;

– пришвидшення євроінтеграційних процесів в Україні та підвищення її авторитету в світі;

– підвищення рівня інвестиційної привабливості України, що покращить її міжнародний імідж та забезпечить економічний зріст, а отже відбуватиметься підвищення рівня заробітних плат та соціальних виплат;

– підвищення довіри населення та міжнародної спільноти до правоохоронних та судових органів в Україні;

– активізацію зладненого співробітництва між різними відомствами центральних органів державної влади, а також між центральними і місцевими органами виконавчої влади, неурядовими організаціями та громадськістю;

– підвищення рівня поінформованості населення про стан правопорядку в державі, профілактику правопорушень та особистий захист громадян від протиправних посягань;

– удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності, профілактики правопорушень та активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

– покращення просвітницької діяльності, спрямованої на формування в населення негативного ставлення до протиправних діянь;

– підвищення рівня технічного та наукового забезпечення органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень шляхом залучення сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

13. Обґрунтовано необхідність виділення адміністративно-деліктного права в окрему галузь права з огляду на сукупність ознак, що розкривають



найбільш істотні її риси, а саме функціональність, субстанціональність, відокремлена нормативна база, об'єкт і предмет правового регулювання, метод правового регулювання, самостійний суб'єктний склад, що якісно відрізняє його від адміністративного права.

14. Адміністративно-деліктне право визначаємо як самостійну галузь права, сукупність правових норм, що визначають, які діяння є адміністративним деліктом, закріплюють їх класифікації, підстави й умови настання адміністративної відповідальності, встановлюють стягнення, що застосовуються до фізичних осіб та переважно юридичних осіб приватного права, що вчинили адміністративний делікт.

Предметом адміністративно-деліктного права виступають відносини, що виникають з приводу вчинення адміністративних проступків, їх розслідування, накладення відповідальності та перегляду рішення тощо. Юридичним фактом, що тягне за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-деліктних відносин, є адміністративний проступок, на відміну від адміністративних правовідносин, предметом яких є суспільні відносини, що виникають у сфері організації та діяльності державної адміністрації, здійснення державної адміністративної влади.

Окрім того, адміністративно-деліктне право містить власну організацію нормативного матеріалу, що полягає в наявності широкого ряду систематизованих та несистематизованих нормативно-правових актів, які встановлюють відповідальність за вчинення конкретних складів адміністративних деліктів, що також вказує на суверенність вказаної галузі права.

15. Для перегляду існуючого ставлення до адміністративних деліктів з боку суспільства як до незначних проступків, дріб'язковості необхідними є чітка детермінація та розмежування в чинному законодавстві адміністративних деліктів, що є суспільно небезпечними, та тих, що характеризуються ознакою суспільної шкідливості. Отже, необхідно закріпити таку класифікацію адміністративних деліктів:

а) адміністративні делікти цивільного характеру, що характеризуються ознаками так званих «цивільних деліктів», тобто посягають на майнові і особисті немайнові відносини, завдають шкоду інтересам приватних осіб, основним стягненням за вчинення яких виступає штраф (наприклад, порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях – ст. 182 КУпАП);

б) адміністративні делікти управлінського характеру, тобто ті, що поділяються на встановлений порядок публічного адміністрування – винне, протиправне, суспільно шкідливе діяння щодо порушення порядку нормальної діяльності органів, що здійснюють публічне адміністрування (управління), за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність (дрібне хуліганство – ст. 173 КУпАП), та делікти, пов'язані з неправомірним рішенням або діями посадових осіб публічної адміністрації (дискримінація підприємців органами влади й управління – ст. 166-3 КУпАП, порушення порядку видачі дозвільного документа – ст. 166-10 КУпАП);

в) адміністративні делікти кримінального характеру, а саме винне, протиправне, суспільно небезпечне діяння, що посягає на права і свободи людини і громадянина, власність, громадський порядок, громадську безпеку, довкілля тощо, за вчинення якого передбачено застосування адміністративних стягнень, що є за характером аналогічними до кримінальних покарань: арешту, виправних робіт, громадських робіт, конфіскації майна, розгляд яких відноситься до компетенції судів за проступки у сфері незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, керування автомобілем у стані сп'яніння, дрібне викрадення чужого майна тощо.

16. Встановлено, що окремим інститутом адміністративно-деліктного права слід виокремити адміністративно-деліктні виконавчі відносини, з огляду на наявність таких санкцій, що передбачають громадські роботи, виправні роботи, та адміністративний арешт.

17. З огляду на розпорошеність матеріальних адміністративно-деліктних норм в численному ряді нормативно-правових актів зроблено висновок про необхідність сучасної систематизації адміністративно-деліктного законодавства у вигляді прийняття нового адміністративно-деліктного кодексу, що регулюватиме відносини вчинення адміністративного делікту, його виявлення, адміністративного розслідування, попереднього розгляду матеріалів справи, перегляду, об'єктивної адміністративної відповідальності, відносин перевиховання (випробувальний термін за вчинення кримінальних адміністративних проступків) та попередження адміністративної деліктності.

18. Адміністративно-деліктний кодекс буде включати такі положення:

– **принципи адміністративно-деліктних відносин:**

1. Верховенства права:

1.1. Законності:

1.1.1. Невідворотності відповідальності;

1.1.2. Презумпції невинуватості.

1.2. Юридичної визначеності.

1.3. Заборони свавілля.

1.4. Доступу до правосуддя, представленого незалежними та безсторонніми судами, включно з тими, що здійснюють судовий нагляд за адміністративною діяльністю:

1.4.1. Відкритості (гласності) судового розгляду;

1.4.2. Справедливості судового розгляду;

1.4.3. Розумності строків, оперативності та економічності.

1.5. Дотримання прав людини.

1.6. Заборони дискримінації та рівності перед законом та судом;

– **визначення поняття** «адміністративний делікт» у такій дефініції: «суспільно небезпечне або суспільно шкідливе, протиправне, винне діяння, що вчиняється посадовою особою органів публічної адміністрації, фізичною або юридичною особою приватного права, в тому числі спрямоване на порушення порядку публічного адміністрування, за вчинення якого передбачене

адміністративне стягнення»;

– **визначення поняття** «адміністративна відповідальність», а саме «понесення несприятливих наслідків, що виражається у застосуванні примусових заходів юрисдикційними органами державної влади або органами, особами, яким делеговане таке право стосовно особи, що вчинила адміністративний делікт (деліквент), незалежно від її волі та бажання»;

– **закріплення заходів заохочення** до виявлення та повідомлення про адміністративний делікт на основі системи балів, що будуть нараховуватися кожній свідомій особі, що виявила, зафіксувала та повідомила про вчинення адміністративного делікту, у розмірі відсотку від суми штрафу, що сплатить деліквент;

– **закріплення терміну** перевиховання особи за вчинення адміністративних деліктів кримінального характеру, тобто здійснення механізму контролю за порушником протягом певного строку, з метою перевиховання особи та недопущення вчинення нею нового делікту, таке собі «погашення дії адміністративних стягнень». Вказані заходи включають в себе примусове відвідання психолога у разі повторного вчинення делікту кримінального характеру протягом року, обладнання автомобіля спеціальним драгером задля постійного тестування особи на предмет алкогольного сп'яніння після накладення адміністративного стягнення за керування автомобілем у стані сп'яніння, відвідання профілактичних бесід та семінарів, або, у разі, наприклад повторного управління транспортним засобом у стані сп'яніння, запис особи на лікування від алко/наркозалежності в лікарню, що для суду буде достатнім доказом того, що особа хоче виправитися. Дана стадія спрямована на, по-перше, перевірку виправлення особи, по-друге – на профілактику вчинення нею інших правопорушень;

– **визначення суб'єктів адміністративно-деліктних відносин.**

Суб'єктами адміністративного делікту є:

1) фізичні особи – громадяни України, іноземні громадяни та особи без громадянства;

2) посадові особи;

3) фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності (суб'єкти господарювання);

4) юридичні особи приватного права (підприємства, установи, організації, об'єднання громадян).

## ВИСНОВКИ

На основі комплексного дослідження науково-теоретичних підходів, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації наведено теоретико-правове узагальнення і нове вирішення наукової проблеми теорії та практики реалізації правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні. За результатами дослідження сформульовано такі висновки:

1. Адміністративно-деліктні відносини є врегульованими нормами права та забезпечуваними державним примусом правомірні і неправомірні суспільні відносини, що виникають в односторонньому порядку за ініціативою уповноваженого органу або посадової особи як реакція на порушення норми права, що передбачає адміністративну відповідальність. Вказані відносини виникають з приводу встановлення факту та притягнення до адміністративної відповідальності між носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, пов'язані з виявленням та фіксацією факту вчинення адміністративного делікту, розглядом справи про адміністративне правопорушення і прийняттям по ньому рішення, а також виконання прийнятого у справі рішення на основі матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм.

До особливостями адміністративно-деліктних відносин слід віднести:

- специфічний суб'єктний склад відносин. Однією стороною адміністративно-деліктних відносин завжди виступає орган державної влади, що самостійно або шляхом делегування повноважень окремим особам (громадські формування з охорони громадського порядку та державного кордону тощо) здійснює повноваження притягнення до адміністративної відповідальності. З іншої сторони суб'єктом є деліквент, тобто особа, що вчинила адміністративний делікт;

- економічність, тобто оптимальний баланс виконання завдань щодо припинення протиправної діяльності, відшкодування завданої шкоди, попередження нових проступків в поєднанні з забезпеченням економічної доцільності адміністративно-деліктного процесу, витрати на який не повинні перевищувати економічну вигоду;

- ефективність, тобто виокремлення кількісних показників та прорахування доцільності адміністративно-деліктних відносин;

- публічність – забезпечення адміністративного переслідування, осуду та покарання;

- швидкість та спрощений характер адміністративно-деліктних відносин, що передбачає розумність строків адміністративних проваджень. Відсутність ряду стадій, притаманних кримінальному процесу та складного процесуального порядку зі зміною процесуального статусу деліквента;

- можливість поєднання їх з іншими видами відносин, окрім відносин кримінальної відповідальності;

- відсутність реального інституту примирення та механізму його реалізації;

- адміністративно-деліктне відношення настає за фактом вчинення проступку не залежно від бажання потерпілого або деліквента;

- виникнення на підставі порушення широкого ряду норм права різної галузевої належності.

2. Виділено такі періоди становлення та розвитку правового регулювання адміністративно-деліктних відносин:

I. Перша половина XIX ст. – 1917 р. – спроби законодавчого закріплення матеріальних та процесуальних норм положень про адміністративні делікти, формування за європейськими стандартами понять адміністративного (управлінського) правопорушення і адміністративного проступку (делікту) у правовій теорії та відмежування їх від злочинів, формування інституцій адміністративної юстиції. Виділення малозначущих кримінальних проступків в кримінальних правовідносинах. Нормативно-правове закріплення можливості накладення посадовими особами грошових стягнень або арешту за невиконання тих чи інших адміністративних приписів.

II. 1917 – 1991 рр. – викривлення галузі адміністративного права в бік обслуговування державної ідеології та командно-адміністративної системи управління держави. Фактична відсутність прав громадян на судове оскарження рішень органів державної влади. Скасування адміністративної юстиції як

буржуазного інституту, що суперечив побудові нового суспільства та правовий нігілізм.

III. 1991 р. – по сьогодні – відродження адміністративного права в класичному його розумінні та перехід від державоцентристської (радянської) моделі до людиноцентристської, поява адміністративної юстиції в рамках адміністративної реформи в Україні, поступове розширення кола суб'єктів адміністративно-деліктних відносин.

3. Запропоновано закріпити таку класифікацію адміністративних деліктів:

а) адміністративний делікт цивільного характеру, які посягають на майнові і особисті немайнові відносини, завдають шкоду інтересам приватних осіб, основним стягненням, за вчинення яких виступає штраф;

б) адміністративні делікти управлінського характеру, які посягають на встановлений порядок діяльності органів, що здійснюють публічне адміністрування (управління);

в) адміністративні делікти кримінального характеру, що посягають на права і свободи людини і громадянина, власність, громадський порядок, громадську безпеку, довкілля тощо.

4. Визначено такі стадії адміністративно-деліктних відносин:

1) вчинення адміністративного делікту;

2) виявлення адміністративного делікту;

3) адміністративного розслідування делікту;

4) попередній розгляд матеріалів справи;

5) перегляд справи;

6) об'єктивна адміністративна відповідальність (попередження);

7) суб'єктивна адміністративна відповідальність (адміністративний арешт);

Новим видом відносин (стадією) має стати випробувальний термін за вчинення кримінальних адміністративних проступків.

5. Запропоновано закріпити на законодавчому рівні такі принципи адміністративно-деліктних відносин як:

-принцип розумності строків, оперативності та економічності відповідно до



Європейської Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини;

-принцип презумпції невинуватості, який наразі не поширюється на адміністративно-деліктні відносини, однак з огляду на зобов'язання України перед Радою Європи відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, задля забезпечення виконання Україною позитивних процесуальних зобов'язань необхідно або визнати принцип презумпції невинуватості для адміністративно-деліктних відносин, забезпечивши його нормативно-правове закріплення, або проаналізувати перелік адміністративних деліктів, передбачених КУпАП, виключивши з нього всі ті делікти, які за своєю природою є кримінальними або можуть вважатися Європейським Судом кримінальними.

6. Запропоновано такі класифікації суб'єктів адміністративно-деліктних відносин, перша:

- компетентні органи і посадові особи, наділені правом приймати владні акти, складати правові документи, що визначають долю справи (лідуючі суб'єкти);

- суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: особа, що притягається до відповідальності, потерпіла особа та її законні представники;

- особи і органи, що сприяють здійсненню провадження, виявленню об'єктивної істини: свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті;

- інші особи і органи, що сприяють виконанню постанов, профілактиці правопорушень.

Друга:

-1. Основні (обов'язкові) суб'єкти:

1.1. Підслідні особи: фізичні особи; юридичні особи;

1.2. Особи, що здійснюють провадження у справі про адміністративне правопорушення: суб'єкти, уповноважені на виявлення делікту; суб'єкти, що здійснюють юрисдикційну діяльність; суб'єкти, що здійснюють виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

-2. Додаткові суб'єкти:

2.1. Суб'єкти, що мають особистий інтерес у справі: потерпілий; законний представник фізичної особи; законний представник юридичної особи; захисник і представник; індиферентні суб'єкти; свідок; понятий; спеціаліст; – експерт; – перекладач;

-3. Суб'єкт з особливим статусом – прокурор.

Адміністративні деліквенти, за ознакою володіння та відсутності володіння спеціальними ознаками поділяються на:

1) загальний суб'єкт – деліктоздатна особа, що притягається до відповідальності не залежно від її правового статусу і додаткових ознак;

2) регулярний (ординарний) суб'єкт – фізична або юридична особа, що наділена ознаками необхідними для накладання адміністративних санкцій;

3) спеціальний суб'єкт – фізична або юридична особа, що володіє спеціальним статусом або наділена ознаками, необхідними для притягнення до адміністративної відповідальності.

Органи, що здійснюють провадження у справі за їх місцем, значенням для адміністративно-деліктних відносин класифікуються на:

-1) посадові особи, наділені правом накладення адміністративного стягнення, які не здійснюють виявлення адміністративних правопорушень:  
а) адміністративні комісії при районних, міських, районних у містах, сільських, селищних органах виконавчої влади; б) комісії при виконавчих комітетах сільських селищних рад; в) районні, міські, районні у містах комісії у справах неповнолітніх;

-2) органи, що здійснюють виявлення адміністративного делікту та розгляд справи – органи державних інспекцій і інші уповноважені органи;

-3) органи внутрішніх справ, що виявляють адміністративний делікт, однак їм підвідомча до розгляду лише частина справ, інші справи передаються за підвідомчістю в до спеціальних уповноважених органів.

7. Причинами, що сприяють виникненню адміністративної деліктності є соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси. Вказані причини класифікуються:

- за змістом: економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні;

- за сутністю: соціальні та біологічні;

- за механізмом дії – умови і фактори.

До основних соціально-правових передумов вчинення адміністративних деліктів в Україні, на нашу думку, слід віднести:

- низький рівень правосвідомості сучасного суспільства, що є наслідком недостатнього рівня правового та морально-етичного виховання індивідів;

- недооцінка небезпечності вчинення адміністративного делікту з боку суспільства, неналежний рівень суспільного осуду, що спричиняє спонукає деліквента до вчинення нових деліктів;

- високий рівень побутової корупції, що може сприяти уникненню від стягнення;

- відсутність налагоджених механізмів виявлення адміністративних деліктів, що спричиняє високий рівень латентності серед правопорушень даного виду;

- зубожілість населення в поєднанні з складним економічним становищем.

Фактори адміністративної деліктності слід розуміти як соціальні та індивідуально-психологічні явища і процеси, умови і причини, що впливають на адміністративну деліктність, обумовлюють або сприяють її розвитку та динаміці.

Фактори адміністративної деліктності класифікуються за: за сферою існування: -суб'єктивні та об'єктивні; за обсягом впливу – загальні, спеціальні причини і умови конкретних правопорушень; за змістом – економічні, політичні, соціально-побутові, духовно-моральні, соціально-психологічні та культурно-виховні; за сутністю – соціальні та біологічні; за механізмом дії – причини, умови і фактори; за характером: -внутрішні та зовнішні; залежно від можливостей їх усунення: приватні причини і умови (що мають відношення до індивідуально-конкретної справи), загальні (що сприяють вчиненню правопорушень взагалі). Латентність виступає окремим фактором, що відіграє велику роль у збільшенні рівня адміністративної деліктності, а невиявлений та

непокараний делікт спонукає вчинення нових.

8. Профілактикою адміністративної деліктності є здійснення системи заходів, спрямованих на виявлення й усунення факторів, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів.

Заходи адміністративно-деліктної профілактики можна розподілити на: заходи, спрямовані на виявлення факторів адміністративної деліктності, а саме облік адміністративних правопорушень із деталізацією даних, що мають значення для адміністративної деліктології, а також наукові дослідження з адміністративної деліктології, спрямовані на виявлення причин і умов адміністративних деліктів; заходи, спрямовані на їх усунення, яку в свою чергу класифікуються за рівнем та цілями на: загальносоціальні та спеціальні заходи адміністративно-деліктного попередження, а за об'ємом і направленістю застосування – на загальну, особливу та індивідуальну профілактику.

Класифікації заходів, спрямованих на виявлення та усунення причин та умов адміністративної деліктності, включає їх поділ на ті, що спрямовані на виявлення причин та умов адміністративної деліктності та ті, що спрямовані на їх усунення.

Загальносоціальне попередження передбачає заходи, що забезпечують покращення життєдіяльності всього суспільства, всебічний розвиток тих факторів, що сприяють вирішенню цього завдання шляхом створення умов, що виключають або нейтралізують дію адміністративно-деліктних факторів. Спеціальні заходи адміністративно-деліктного попередження можуть включати в себе заходи, спрямовані на усунення конкретних причин і умов адміністративних деліктів (груп адміністративних деліктів), що здійснюються органами та організаціями, компетентними до адміністративно-деліктного попередження.

Спеціальне адміністративно-деліктне попередження може бути направлене на боротьбу з соціальними патологіями, тобто фоновими явищами адміністративної деліктності: алкоголізмом, наркоманією, проституцією, бродяжництвом, дрібним хуліганством тощо, а також на віктимологічну профілактику.

Соціальна відповідальність є вагомим аргументом для стримання осіб від вчинення адміністративних деліктів, ґрунтується на соціальних нормах, що закріплюють регулювання і охорону суспільних відносин та містять у собі права та обов'язки суб'єктів. Класифікація загальної, соціальної відповідальності залежить від сфери соціальної діяльності, з огляду на що виділяють: юридичну, політичну, економічну, моральну та інші види відповідальності.

Доведено роль прогнозування, як важливого превентивного фактору зниження адміністративної деліктності, який дозволить прорахувати можливість вчинення того чи іншого делікту в окремій місцевості чи соціальній групі, а, отже, вчасно та правильно зреагувати на їх настання та вжити необхідних запобіжних заходів. Обґрунтовано необхідність запровадження прогнозування вчинення адміністративних деліктів в управлінській діяльності органів внутрішніх справ при прогнозуванні деліктологічної ситуації в Україні в цілому та конкретних областях, містах та районних центрах.

Деліктологічний прогноз має включати в себе: а) прорахунок майбутньої циклічності антисуспільних проявів на території окремих населених пунктів та держави в цілому; б) можливий характер та фактори спричинення деліктності; в) черговість вчинення та її географію; г) спільні та відмінні риси потенційних деліквентів, їх поведінкові паттерни; д) напрацювання дієвих ідеологічно-виховних заходів впливу на деліквентів задля їх врахування при накладенні стягнень та вирахування рівня досягнення мети притягнення до відповідальності.

Дослідження соціально-правової характеристики адміністративного делікту дозволило встановити неможливість її точного прорахування з огляду на відсутність організації дієвої системи інформативно-статистичної співпраці між правоохоронними органами щодо даних про осіб-деліквентів з одного боку, відсутності налагодженої співпраці між громадянами та органами щодо виявлення деліктів та повідомлення про них з іншого. З огляду на це вбачається необхідним застосування соціологічних підходів при дослідженні адміністративно-деліктних відносин.

Доведено, що категорія «ефективність» дістала загальнонаукового вжитку

і наразі є критично важливою ознакою у сфері правового регулювання профілактики адміністративної деліктності та злочинності, попри оціночний характер вона розкриває ступінь відповідності діяльності поставлених перед нею цілей.

Ефективність профілактики адміністративної деліктності є сукупністю параметрів, що ґрунтуються на соціальних умовах, які реально забезпечують підготовленість профілактичної системи до усвідомлення соціальних потреб в профілактичній діяльності, переведення їх в систему цілей і одержання результатів, що відповідають поставленим цілям.

До основних аспектів ефективності профілактики адміністративної деліктності слід віднести: а) правомірність; б) безкомпромісність; в) систематичність; г) організаційно-правова підтримка; д) направленість на досягнення результату.

Доведено, що вимірювання ефективності профілактики адміністративної деліктності не обов'язково вимагає числових показників. Вони можуть ґрунтуватися на відносних величинах типу: низька, середня, максимальна, в яких в принципі вже містяться три відносні градації інтенсивності:

- максимальна – здійснення поставлених цілей в повному обсязі за мінімальних витрат соціальних засобів;

- середня – здійснення цілей з витратою коштів в обсязі, що допускається суспільством в конкретний проміжок його розвитку, і в терміни, що дозволяють використовувати отримані результати;

- низька ефективність – передбачає нереалізованість конкретно визначених цілей. Вона практично означає втрату соціальних засобів і часу, а також посилення і збереження можливості існування деліктологічних факторів. Низька ефективність обумовлена і тим, що при правильно сформованій меті і вірно обраних методах, самі профілактичні заходи адміністративної деліктності здійснюються некваліфіковано, за якої виникає необхідність корегування профілактичної діяльності за рахунок впливу на її виконавців, вибору більш придатної тактики і т.п.

Критеріями ефективності виступають:

- рівень правомірної поведінки осіб, охоплених заходами індивідуальної профілактики, але не здійснювали адміністративних правопорушень (рання профілактика);

- рівень охоплення профілактичними заходами осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, та осіб, чия поведінка за деліктологічним прогнозом може призвести до рецидиву скоєння проступків;

- показник повноти використання сигналів про наявність деліктологічних факторів для організації та проведення профілактичних заходів;

- стан адміністративної деліктності на об'єктах (громадських місцях в конкретному регіоні міста, ринках і т.п.), охоплених профілактичними заходами.

Ефективність норм адміністративно-деліктного права слід розглядати як їх відповідність меті закладеної законодавцем результатам, що реально настали, яка проявляється в таких аспектах:

1) цільовому, тобто відношення між метою норми адміністративно-деліктного права і результатами, що реально настали;

2) соціальному – відповідність норми адміністративно-деліктного права соціальним інтересам;

3) економічному, – забезпеченні економії ресурсів державного апарату при застосуванні адміністративно-деліктних норм;

4) психологічному – норми адміністративно-деліктного права впливають, перш за все, на самого деліквента, а також полягають в тому, щоб в силу комунікативного влаштування суспільних відносин за допомогою емоційних навантажень сформувати в інших осіб адекватну позицію відносно усвідомлення: вчиняти чи не вчиняти ті чи інші адміністративно-карані діяння.

9. Здійснивши аналіз адміністративно-деліктного законодавства економічно-розвинених країн нами було систематизовано їх загальні, системоутворюючі ознаки, серед яких: 1) історично обумовлений взаємозв'язок із кримінальним правом; 2) визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб; 3) відсутність повної

систематизації складових адміністративних порушень в межах одного нормативного акта; 4) встановлення головним різновидом стягнення у межах адміністративної відповідальності штрафу; 5) існування в деяких країнах механізму притягнення до адміністративної відповідальності без наявності вини; б) підвищений рівень гарантій прав людини та громадянина під час адміністративного провадження;

10. З метою вдосконалення правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні пропонуємо створити механізм залучення суддівського нагляду за здійсненням таких адміністративно-примусових заходів, як поміщення в стаціонар особи, її арешт чи тимчасове затримання, що використовуються компетентними органами для забезпечення правопорядку і безпеки. Такий механізм підвищить захист людини і громадянина від свавілля владних установ. Окрім того, пропонується нормативне закріплення та реалізація механізму всебічного залучення населення до боротьби із злочинністю. Створення національних програм подібних до Американського «Neighborhood Watch», сутністю якого є перманентний контроль мешканців міста, округу або іншої адміністративно-територіальної одиниці за вчиненням деліктів їхніми співмешканцями, передусім які проживають поряд, а також формування довірчих відносин між поліцією і громадянами шляхом пропаганди у ЗМІ, необхідності взаємної співпраці по охороні правопорядку поліції та населення.

11. Доведено, що адміністративна деліктність є загрозою національній безпеці України та потребує науково обґрунтованої, структурованої та послідовної державної правової політики, направленої на виявлення та усунення факторів адміністративної деліктності.

Запропоновано концептуальну модель попередження адміністративної деліктності в Україні, що ґрунтується на стратегії зміцнення морально-етичних цінностей населення та пропаганди нульової толерантності до адміністративних деліктів. У межах такої концепції запропоновано запровадження системи виховних заходів, фінансового заохочення виявлення та сповіщення про делікти, реінтеграції та соціальної адаптації бездомних осіб та безпритульних дітей,



визначено напрямки удосконалення митної та податкової політики для зниження чинників ризику виникнення адміністративної деліктності, проведення спеціальної психолого-виховної та правової підготовки працівників правоохоронних органів, координації нормотворчої діяльності правоохоронних структур, збору статистичних даних, системи прогнозування адміністративної деліктності, та оцінювання стану ефективності профілактичних заходів, запровадження перманентного моніторингу причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів та реагування на них тощо.

Державна концепція зі зниження адміністративної деліктності в суспільстві містить такі заходи, як:

- впорядкування та вдосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктних відносин, зокрема, з профілактики правопорушень;

- підвищення вимог до морально-етичного стану працівників правоохоронних органів;

- запровадження правової підготовки як обов'язкової вимоги до вступу на службу в правоохоронні органи та викладання правових дисциплін службовцям органів в рамках підвищення кваліфікації;

- активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

- реформування правоохоронної та судової системи в Україні з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із злочинністю та профілактики правопорушень;

- впровадження заходів з оцінювання сучасного стану адміністративної деліктності по регіонах та в цілому, а також системи прорахунків вчинення деліктів у майбутньому;

- провадження просвітницької діяльності, спрямованої на формування у суспільства нульової толерантності до деліктів;

- проведення профілактичної роботи з неблагополучними сім'ями, а також розроблення механізму екстреного реагування на факти бездоглядності дітей з метою недопущення їх втягнення у злочинну діяльність;

- формування системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

- підвищення розміру штрафних санкцій задля забезпечення їх мети;

- удосконалення податкової та митної політики, запровадження низьких податкових та митних зборів;

- ліквідації каналів незаконної міграції, посилення контролю за додержанням правил в'їзду в Україну, виїзду з України і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства;

- вжиття разом з правоохоронними органами інших держав оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на профілактику злочинів окремих категорій;

- підвищення рівня матеріального, технічного та наукового забезпечення роботи з профілактики правопорушень, зокрема із залученням сил і засобів місцевих органів виконавчої влади та профільних наукових установ;

- провадження діяльності щодо запобігання злочинності в Україні з обов'язковим урахуванням результатів вітчизняних наукових досліджень та міжнародного досвіду протидії різним видам злочинності;

- покращення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених і соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, профілактики вчинення ними правопорушень, підвищення рівня соціально-виховної роботи, стимулювання правослухняної поведінки;

- забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду.

На основі концептуальної моделі попередження адміністративної деліктності в Україні розроблено концепцію реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 року;

12. Подальший розвиток правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні ґрунтуватися на людиноцентристських засадах, а саме: забезпечення стержневої ролі людини в адміністративно-деліктних відносинах, перегляд принципів у частині визнання основним принципу

верховенства права та закріплення принципу презумпції невинуватості, умовний поділ адміністративних деліктів у залежності від характеру посягання на встановлений порядок управління та охорону прав і свободи людини: управлінського (адміністративного) характеру, неуправлінського (кримінального та цивільно-правового) характеру; розширення групи суб'єктів вчинення адміністративних деліктів у частині визнання такими юридичних осіб приватного права, запровадження випробувального терміну за вчинення деліктів кримінального характеру, встановлення розмірів стягнень, які корелюються з забезпеченням каральної, виховної та профілактичної мети.

Для забезпечення законності та правопорядку в державі сьогодні необхідним є повне оновлення системи державного управління, за такими напрямками:

- вдосконалення наявної системи державного управління;
- правові основи нормального функціонування та розвитку економіки;
- правове забезпечення економіко-соціальної захищеності населення;
- правове регулювання захисту прав людини в суспільстві;
- забезпечення реальних гарантій прав та законних інтересів особистості;
- реформування та вдосконалення правоохоронної та судової системи;
- посилення роботи з виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних деліктів та спричиняють ріст адміністративної деліктності в суспільстві;
- координація нормотворчої діяльності різних органів державної влади;
- вдосконалення форм та методів діяльності органів місцевого самоврядування з виявлення причин та умов вчинення адміністративних деліктів;
- програми з морально-етичного та правового виховання населення у дусі поваги до суспільства, закону, неухильного його дотримання, закріплення у свідомості молодих людей принципів справедливості та гуманності;
- пропагування нульової толерантності до адміністративних деліктів з боку суспільства та посадових осіб тощо.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Europe: Crime Index by Country. Numbeo, 2017. URL: <https://www.numbeo.com> (Last accessed: 16.10.2017).
2. Державна служба статистики України. Статистичний бюллетень. Адміністративні правопорушення 2016 року. Київ: Вернер І.Є., 2017. 205 с.
3. Як скоротилося населення України. Інфографіка. Київ, 2016. URL: <https://tsn.ua/ukrayina> (дата звернення: 28.04.2017).
4. Вопленко Н.Н. Правовые отношения: понятие и классификация // Вестник Волгоградского государственного университета. Юриспруденция. Волгоград, 2003. № 6. С. 78.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. Київ, 2010. 382 с.
6. Васильєв А.С. Теорія права і держави: підручник. Київ, 2010. 277 с.
7. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. Ленинград, 1959. 20 с.
8. Иванов Р.Л. Правоотношение как форма реализации права // Вестник Омского университета. Право. Омск, 2009. № 4 (21). С. 40.
9. Дембіцька С.Л. Теоретичні проблеми визначення поняття та змісту адміністративної деліктності // Право і суспільство. Київ, 2016. № 2. С. 122.
10. Колпаков В.К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005.
11. Самбор М.А. Адміністративно-деліктні правовідносини: окремі погляди на поняття та зміст // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. № 6. С. 41.
12. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання. Суми, 2006. 367 с.
13. Россинский Б. Административное право. Москва, 2009. 82 с.
14. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: автореф. дисс. ... д.ю.н. Санкт-Петербург, 2002.
15. Shulga E. The institute of administrative responsibility as a tool of administrative rational using and protection of natural resources” // Науковий вісник

Національного університету біоресурсів і природокористування України. Право. Київ. 2012. № 173 (3). С. 292.

16. Братановский С.Н. Административное право. Москва, 2013. 321 с.

17. Продаєвич В.О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007.

18. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Київ, 2007. 418 с.

19. Жарий О.К. Властивості заходів адміністративного попередження // Теорія і практика правознавства. Київ, 2012. № 2. С. 2.

20. Колпаков В.К., Гордеев В.В. Адміністративно-деліктний процес: навчальний посібник. Харків, 2012. 31 с.

21. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07 / Київський національний університет внутрішніх справ. Київ. 2006.

22. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073X. Київ: Парламентське видавництво, 1984. 1122 с.

23. Кримінальний кодекс України: Кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. Київ: Голос України, 2011. № 107.

24. Шемшученко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник // Юридична думка. Київ, 2012. С. 157.

25. Бевзенко В.М. Правові та лінгвістичні аспекти співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» // Університетські наукові записки. 2005. № 4 (16). С. 201.

26. Петков С.В. Адміністративна деліктологія – наріжний камінь адміністративно-правової реформи в країнах Східної Європи // Публічне право. Київ, 2011. № 3. С. 42.

27. Волинка К.Г. Теорія держави і права / МАУП. Київ, 2003.

28. Шергин А.П. Административная деликтность: проблемы науки // Актуальные вопросы административно-деликтного права: материалы междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2005. 11 с.

29. Денисенко В.В. Латентность административной деликтности и преступности в структуре оценки органами внутренних дел состояния оперативной обстановки // Общество и право. 2014. № 4 (50). С. 250.

30. Бандурка А.М. Административный процесс. Харьков, 2001.

31. Ковалів М.В. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Львів, 2012. № 1. 155 с.

32. Шульга Є.В. Інститут адміністративної відповідальності як інструмент адміністративно-правового забезпечення раціонального використання та охорони надр // Pro Futuro oswiata i nauka bez granic. 2013. № 1 (1). 178 с.

33. Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: монографія / Воронежский государственный университет. Воронеж, 2011. 208 с.

34. Легін Л.М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення // Проблеми законності. Київ, 2016. № 132. С. 199.

35. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Київ, 1979. 40 с.

36. Постанова від 25.02.2011 № 3-269 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2015).

37. Постанова від 22.03.2017 у справі № 749/228/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

38. Постанова від 01.04.2016 у справі № 749/216/16-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2016).

39. Дрозд О.Ю. Удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності в контексті міжнародного досвіду // Прикарпатський юридичний вісник. 2015. № 2 (8). 89 с.

40. Конституція України від 28.6.1996, № 254к/96-вр // Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. Ст. 2598.

41. Податковий кодекс України від 02.12.2010, № 2755-VI (в ред. від 15.04.2017) // Голос України. 2010. № 229.

42. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини як особливий різновид адміністративно-правових відносин // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країн: матеріали міжнародної науково-практичної конференції 22-23 вересня 2017 р. Запоріжжя, 2017. С. 80-84.

43. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї. Київ, 2015.

44. Павлов Д.М. Адміністративне право. Київ, 2007.

45. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. Москва, 2002.

46. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011.

47. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010.

48. Юсупов В.А. Теория административного права. М.: Юрид. лит., 1985.

49. Ніканорова О.В. Адміністративні правові відносини: ознаки та класифікація // Науковий вісник Херсонського державного університету. 2014. Випуск 6-1. Том. 2. С. 208.

50. Самбор Н.А. Место административно-деликтного права в системе права и отрасли административного права // Юридическая наука. 2014. № 3. С. 102.

51. Бунечко В.І. Виникнення і розвиток адміністративно-деліктних правовідносин // Форум права. 2015. № 3. С. 11.

52. Бородін І.Л., Круглов В.О. Адміністративно-деліктне право та адміністративно-деліктне процесуальне право як самостійні галузі права // Юридична Україна. 2006. № 7. С. 11-15.

53. Шергин А.П. Два вопроса кодификации административно-деликтного законодательства // Актуальные вопросы публичного права. 2012. Вып. 7. С. 85.

54. Круглов В.А. Административно-деликтное право: учебное пособие. Мн.: Изд-во МИУ, 2003.

55. Гессен В. Административное право: популярные лекции для самообразования. СПб., 1903. 240 с.

56. Уложения о наказаниях уголовных и исправительных. Свод законов Российской империи. URL: <http://civil.consultant.ru> (дата звернення: 14.05.2017).

57. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями: Судебные уставы 20 ноября 1964 года. Санкт-Петербург, 1867. 199 с.

58. Уголовное уложение 22 марта 1903 г. СПб.: Сенатская типография, 1903.

59. Чехович В.А. Мировий суд // Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Вид-во “Українська енциклопедія” імені М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 628 с.

60. Правила о производстве дель о проступках 09.07.1889. URL: <http://civil.consultant.ru> (дата звернення: 17.05.2016).

61. Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права (конспект лекций): в 2-х т. Т. 1: Введение и общая часть. Ярославль: типолит. Г. Фальк, 1888.

62. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т. 2: Общая часть. М.: Печатня Снегиревой, 1910.

63. Веденеев В.В. Особенности юридической ответственности в советском государстве в условиях НЭПа: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / СамГЭА. Самара, 2002.

64. Иванов В.М. Історія держави і права України: навчальний посібник. К.: Атіка, 2007.

65. Адміністративний кодекс УСРР, затверджений постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12.10.1927. Арт. 10. URL: <http://search.ligazakon.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

66. Гришин Н.В. Соціально-правовий аспект адміністративної відповідальності: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2008. 194 с.

67. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях (приняты ВС ССР 23.10.1980). URL: <http://pravo.levonevsky.org> (дата звернення: 14.05.2017).

68. Колпаков В.К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми // Право України. 2004. № 7. С. 85.

69. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення



доповнень і змін до Цивільного процесуального кодексу Української РСР від 25.04.1988 № 5803-XI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

70. Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" (в ред. від 03.05.2006) // Офіційний вісник України. 1999. № 21. Стор. 32.

71. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

72. Ящук О.В. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективи положення його розвитку // Юридична наука. 2011. № 2. С. 151.

73. Розпорядження Президента України від 30.05.2012 № 98/2012-рп «Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків» // Офіційний вісник Президента України. 2012. № 19. С. 73. Ст. 449.

74. Указ Президента України від 20.02.2015 № 96/2015 «Про ліквідацію деяких допоміжних органів, утворених Президентом України» // Офіційний вісник Президента України. 2015. № 6. Стр. 10. Ст. 392.

75. Шульга Є.В. Місце адміністративно-деліктних відносин в системі адміністративно-правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2017. № 45. С. 53-56.

76. *Maestri v. Italy*, № 39748/98, 2004, § 30 URL: <http://hudoc.echr.coe.int/> (дата звернення: 14.05.2017).

77. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495- VI (в ред. від 26.07.2017) // Голос України. – 2012. – № 73-74.

78. Собакарь А. О. Адміністративно-деліктне законодавство України: стан та шляхи підвищення ефективності його реалізації // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дидоренка. -2015. – № 2. – С. 194.

79. Банчук О. А. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / – Київ. : Книги для бізнесу, 2007. – С. 127.

80. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (в ред. від 03.08.2017 р.). Київ: Голос України. – 2005. – № 158.

81. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. Київ: Голос України. – 2003. – № 49.

82. Віхрова І. О. Адміністративно-господарські санкції як заходи господарсько-правової відповідальності // Часопис Київського університету права. – 2015. – № 2. – С. 153.

83. Кузнецова Н. В. Співвідношення адміністративних та адміністративно-господарських санкцій // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 3. – С. 93.

84. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393- VI (в ред. від 12.04.2017 р.) // Голос України. – 2011. – № 110.

85. Рішення Конституційного Суду України від 30.01.2001 № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. № 24. – стор. 57. – ст. 1076.

86. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – том 1. – стор. 83. – ст. 2125.

87. Явич Л. С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата. Правоведение. – 1967. – № 2. – С. 64.

88. Скакун О. Ф. Теорія держави і права [Текст]: підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консул, 2009. – С. 221

89. Вопленко Н. Н., Рудковский В.А. Понятие и классификация принципов права // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – С. 37.

90. Колпаков В. К., Гордеев В. В. Адміністративно-деліктний процес. Навчальний посібник. – Х.: Харків юридичний, 2012. – С. 22.

91. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від

04.11.1950 р. Київ: Урядовий кур'єр. 2010.- № 215.

92. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року: Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. Київ: Голос України. – 1997.

93. Popovic D. European Human Rights Law – A Manual: An Introduction to the Strasbourg Court. Netherlands, Eeven International Publishing, 2013. – P. 198.

94. Frydlender v. France, no. 30979/96, 2000, § 43 URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 16.07.2017).

95. Кононенко Ю.В. Адміністративно-деліктні провадження у справах про порушення права на справедливий судовий розгляд в Україні // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 5. С. 102.

96. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 // Голос України. 2008. № 236.

97. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

98. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14.07.2015 № 596-VIII // Голос України. 2015. № 151.

99. Кравчук О.О. Презумпція винуватості у сучасному адміністративно-деліктному праві України // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2016. № 1. С. 42.

100. Молчанов Р.Ю. Провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2016. Випуск 38. Том 2. С. 17.

101. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Х., 2002.

102. Мельник А.А. Якість як принципова вимога дієвого закону // Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 396-399.

103. Легін Л.М. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення //

Проблеми законності. 2016. № 132. С. 196-204.

104. Дудар С.К. Критерії якості закону: проблема доктринального визначення в аспекті правової інтеграції України та ЄС // Часопис Київського університету права. 2015. № 1. С. 23-26.

105. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 // Офіційний вісник України. 2010. № 52. Стор. 25. Ст. 1746.

106. Тоцький Б.А. Теоретичні засади принципу правової визначеності // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 7. С. 59-63.

107. Підвальна М.З. Проблеми застосування принципу верховенства права // Університетські наукові записки. 2012. № 3 (43). С. 17.

108. Доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), схваленої Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), § 16. URL: <http://www.scourt.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

109. Баранчик П.Д. Принцип верховенства права як засадничий принцип верховенства права // Вісник Запорізького національного університету. URL: <http://www.stattionline.org.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

110. Подковенко Т.О., Павелко Л.В. Принципи юридичної відповідальності: загальнотеоретичний аспект // Молодий вчений. 2015. № 2 (17). С. 832.

111. Бойко Д.В. Правоприменительное усмотрение, законность и произвол // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 17.

112. Lhermitte v. Belgium, no. 34238/09, 2016, § 67. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 18.10.2015).

113. Saadi v. United Kingdom, no. 13229/03, 2008, § 31. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 14.05.2017).

114. Al-Dulimi and Montana Management Inc. v. Switzerland, no. 5809/08, 2016, § 145. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 17.09.2016).

115. Golder v. United Kingdom, no. 4451/70, 1975. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 14.05.2017).

116. Остафійчук Л.А. Забезпечення права на доступ до правосуддя в українському законодавстві // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. № 6. Том 1. С. 145.

117. Доповідь Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія), схваленої Венеційською комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25-26 березня 2011 року), § 16. URL: <http://www.scourt.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

118. Христова Г.О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини як новий напрям дослідження у вітчизняній теоретичній юриспруденції // Вісник Академії правових наук України. 2012. № 2 (69). С. 30.

119. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 № 5207-VI // Голос України, 2012. № 185.

120. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / пер. з рос. Харків: Консум, 2006. 656 с.

121. Харитоновна О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Харитоновна Олена Іванівна. Одеса, 2004.

122. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. Львів: ЛІВС при НАВСУ, 1995. 312 с.

123. Власюк В. Керування автомобілем у стані алкогольного сп'яніння: проблема, яку можна вирішувати // Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/> (дата звернення: 10.05.2017).

124. Goodwin, A., Thomas, L., Kirley, B., Hall, W., O'Brien, N., & Hill, K. (2015, November). Countermeasures that work: A highway safety countermeasure guide for State highway safety offices, Eighth edition. (Report No. DOT HS 812 202). Washington, DC: National Highway Traffic Safety Administration. 437 P.

125. Broken Windows: New Evidence from New York City and a Five-City Social Experiment Bernard E. Harcourt & Jens Ludwig File: 14. Harcourt (final) Created on: 1/27/2006 11:03 AM Last Printed: 1/31/2006 2:35 PM . P. 271-320.

126. Бородін І Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія. К.: Алерта, 2007. 184 с.

127. Нерсисянц В.С. История политических и правовых учений: учебник. Москва, 1995. 736 с.

128. Андрушко П., Безклубий І., Берлач А. Відповідальність у публічному праві: монографія / за заг. ред. І. Безклубого. К.: Грамота, 2014. 496 с. (Серія «Про українське право»).

129. Остапенко О.І., Кисіль З.Р., Ковалів М.В., Кисіл Р.В. Адміністративне право: навч. посібник. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 536 с.

130. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. Том 1. Загальна частина К.: ТОВ «Вид-во Юридична думка», 2007. 592 с.

131. Бевзенко В.М., Правові та лінгвістичні аспекти співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення» // Університетські наукові записки. 2005. № 4 (16). С. 199-202. URL: <http://www.univer.km.ua> (дата звернення: 10.05.2017).

132. Крапивін Є.О. Гармонізація законодавства про адміністративну відповідальність із стандартами ЄС та практикою ЄСПЛ: доповідь 2017 р. URL: [http://police-experts.info/2017/04/03/theses\\_admin-\\_discussion](http://police-experts.info/2017/04/03/theses_admin-_discussion).

133. Luchaninova v. Ukraine, no. 16347/02, § 38, 2011. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата звернення: 14.05.2017).

134. Karelin v. Russia, no. 926/08, § 95-96, 2016. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата звернення: 14.05.2017).

135. Сташис В.В., Бажанов М.И. Преступления против порядка управления: учебное пособие. Харьков, 1971. 75 с.

136. Остапенко О.І. Адміністративно-правовий захист встановленого

порядку в Україні: навч. посібник / О.І. Остапенко, Л.О. Остапенко. Львів: ЛьвДУВС, 2008. 345 с.

137. Отрадна О.О. Держава як учасник цивільно-правових делікатних правовідносин // Адміністративне право і процес: науково-практ. журнал, заснований Київським національним уні-м імені Тараса Шевченка. URL: <http://applaw.knu.ua>.

138. Аналітичний звіт за результатами “Юридичного дослідження законодавства, судової та адміністративної практики притягнення до юридичної відповідальності державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування і відшкодування завданої ними шкоди” / Інформаційно-правовий центр “Наше право”. Львів, 2012. URL: <http://www.gromada.lviv.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

139. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. докт. юрид. наук, професора І.П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

140. Лук'янець Д.М., Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng> (дата звернення: 14.05.2017).

141. Ключніченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией: учебное пособие. К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, им. Ф.Э. Дзержинского, 1979.

142. Кивалов С.В. Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил). Одесса: Астропринт, 1996.

143. Попов Л.Л. Административно-деликтное право: учеб. пособие / Л.Л. Попов, В.А. Круглов. М.: Изд-во деловой и учеб.лит., 2005. 352 с.

144. Битяк Ю.П., Богуцкий В.В., Гаращук В.Н. Административное право Украины: учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид.; под ред. проф. Ю.П. Битяка. 2-е изд., перераб. и доп. Харьков: Право, 2003. 576 с.

145. Юркевич П. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник. К.: Ред. журн. "Український Світ", 1999.

146. Бартошек М. Римское право: понятия, термины, определения. М.: Юридическая литература, 1989.

147. Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М. Теория государства и права: учебник для юрид. ВУЗов и фак. / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. М.: Издательская группа ИНФРА М НОРМА, 1997. 570 с.

148. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учебник для высших учебных заведений. Москва: Интерстиль, Омега-Л, 2008. 384 с.

149. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА ИНФРА М, 1999. 552 с.

150. Калюжний Р.А., Комзюк А.Т., Погрібний О.О. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар. Київ: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008.

151. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Харків, 2000. 520 с.

152. Градуэлл М. Переломный момент. Как незначительные изменения приводят к глобальным переменам. URL: <https://www.litres.ru/static> (дата звернення: 14.05.2017).

153. Теорія розбитих вікон: як навести порядок / Платформа розвитку міст. URL:<http://urbanua.org> (дата звернення: 14.05.2017).

154. Shulga Y. Features of Reasons of Administrative tort in the Field of Natural Resources. Princeton Journal of Scientific Review. Volume 1. December 2013. Number 5. 354 p.

155. Литвинов О.М. Поняття класифікація причин і умов, що сприяють вчиненню злочину // Форум права. 2008. № 2. С. 324.

156. Долгова А.И. Криминология: учеб. для юрид. вузов. Москва: Норма, 1999.

157. Прокопенко О.Ю. Причини та умови вчинення адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку // Право і безпека. 2010. № 3 (35). С. 122.

158. Шемчушенко Ю.С. Великий енциклопедичний юридичний словник.



Київ: Юридична думка, 2012.

159. Малкова В.Д. Криминология: учебник для вузов. Москва: ЗАО «Юстицинформ», 2006.

160. Зелинский А.Ф. Криминология: курс лекций. Х.: Прапор, 1996.

161. Ремнев В.И. Актуальные вопросы административной деликтологии в современный период // Актуальные проблемы административной деликтологии. К., 1984. С. 3-5.

162. Подлінув С.Д. Адміністративна деліктологія. К.: Юрид. літ., 1999.

163. Гензюк Э.Е. Административная деликтология: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / РАГС при Президенте РФ. М., 2001.

164. Шульга Є.В. Здійснення нагляду за дотриманням законності у природоохоронній сфері органами прокуратури // Адвокат. 2013. № 10 (157). С. 35.

165. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма: монографія / за заг. ред. В.К. Шкарупи. К.: Магістр ХХІ сторіччя, 2007. 310 с.

166. Державна служба статистики України. Правопорушення: статистичні дані. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

167. Амельчаков И.Ф., Карагодин А.В., Самсонов В.Н., Дорофеева Ж.П. Латентность как фактор, влияющий на рост административных деликтов в Российской Федерации // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 4. С. 9.

168. Головка І.А. Кримінальна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08; Київ. нац. ун-т внутр. справ. К., 2010. 20 с.

169. Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України: питання юридичної теорії і практики // Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 2 (6). С. 126-134.

170. Іваненко О. Визначення поняття, сутності та видів соціальної відповідальності: актуальні проблеми // Право України. 2006. № 1. С. 60.

171. Фролов И.Т. Философский словарь. Москва, 1981.

172. Хомич В.М. Социальная ответственность и право // Право и демократия. 1989. № 2. С. 26.

173. Аземша І.Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції // Теорія та історія держави і права. Філософія права: часопис Київського університету права. 2010. № 2. С. 54-56. URL: <http://kul.kiev.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

174. Хачатуров Р.Л. Общая теория юридической ответственности: монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.

175. Йонас Г. Принцип ответственности. Опыт этики для технологической цивилизации. М.: Айрис-Пресс, 2004. 480 с.

176. Скобелева Т.М. Социальная ответственность – интегральное качество гражданина-патриота // Вопросы воспитания. 2009. № 10. С. 53-53.

177. Грищук В.К. Соціальна відповідальність: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 152 с.

178. Зубрицький М.І. Види принципів юридичної відповідальності державних службовців // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. С. 53-56.

179. Ковальова О.В. Реалізація принципів справедливості та відповідальності в національному й міжнародному праві: розбудова держави і права: питання теорії та конституційної практики // Право і суспільство. 2015. № 6. С. 15-19.

180. Тарахонич Т.І. Принципи юридичної відповідальності в системі принципів права. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

181. Веселовська Н. О. Про деякі труднощі виявлення причин втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність // Кримінальне процесуальне право. Кримінологія. Юридична Наука. 2015. № 8. С. 158-163.

182. Скорые для особо пьяных, несколько патрулей и горы мусора: в КПИ студенты отпраздновали начало учебного года. Фоторепортаж. URL: [https://sensor.net.ua/photo\\_news](https://sensor.net.ua/photo_news) (дата звернення: 14.05.2017).

183. Farrington D.P. and Welsh B.C. Delinquency Prevention Using Familybased Interventions // Children & Society. 1999. P. 287-303.

184. Думко Ф.К. Сучасні фактори, що впливають на розвиток і попередження злочинності неповнолітніх // Теорія оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів України. Львів: ЛІВС при НАВСУ, 2000. С. 91-92.

185. Ковалів М.В. Суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 153-162. URL: <http://journal.lvduvs.edu.ua> (дата звернення: 12.02.2015).

186. Миронюк Р.В. Система суб'єктів адміністративно-деліктного процесу // Право і суспільство. 2011. № 6. С. 107-112.

187. Рабінович П.М. Суб'єкт // Юридична енциклопедія / НАН України, Інститут держави і права імені В.М. Корецького: у 6 т. / голова редкол.: Шемшученко Ю.С. [та ін.]. К.: Українська енциклопедія, 2002. Т. 5. С. 681.

188. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. Киев, 1979.

189. Гриценко І.С. Загальне адміністративне право: підручник. Київ: Юринком Інтер, 2015. 568 с.

190. Костів М.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб та особливості її реалізації в адміністративно-деліктних відносинах: дис. ... канд. юрид. наук. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. 202 с.

191. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищих навчальних закладів. Харків, 2009.

192. Надьон В.В. Структура правосуб'єктності. URL: <http://dspace.nl.edu.ua> (дата звернення: 08.06.2017).

193. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: підручник. Львів, 1962. 295 с.

194. Дмитриев Ю.А., Казьмин И.Ф., Лазарев В.В. Общая теория права: учебник для юрид. вузов / под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп.

М.: Изд-во МГТУ им. Н.Е. Баумана, 1998. 384 с.

195. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України. К., 2005. 213 с.

196. Илларионова Т.И. Структура гражданской правосубъектности // Правовые проблемы гражданской правосубъектности: сб. науч. ст. Свердловск: УрГУ, 1978. С. 62-63.

197. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. М.: ГИЮЛ, 1950. 156 с.

198. Пасічник А.В. Поняття адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

199. Иоффе О.С. Советское гражданское право: учебник // Иоффе О.С. Ибранные труды: в 4-х т. Т. 1. М.: Высш. шк., 1972. 320 с.

200. Хто має право голосувати на місцевих виборах? URL: <http://info-vyboru.in.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

201. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 № 4061-VI // Відомості Верховної Ради України. 2011.

202. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.

203. Лунев А.Е. Социалистическая законность в советском государственном управлении. М.: Юрид. издат., 1948. 136 с.

204. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). Л.: Изд. ЛГУ, 1973. 134 с.

205. Зеліско А.В. Зміст правосуб'єктності підприємницьких юридичних осіб приватного права // Цивільне право і цивільний процес: науковий вісник публічного і приватного права. 2016. Випуск 4. С. 19-24.

206. Ільницька Ю.М. Щодо визначення сутнісних ознак суб'єкта владних повноважень // Форум права. 2011. № 2. С. 327-330.

207. Пундор Ю.О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект) // Теорія та історія держави і права. Філософія

права: часопис Київського університету права. 2013. № 1. С. 60-63.

208. Миронюк Р.В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: монограф. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2013. 396 с.

209. Шульга Є.В. До питання визнання юридичної особи суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері природокористування // Актуальні питання реформування правової системи України: збірник матеріалів XII Міжнародної науково-практичної конференції (м. Луцьк, 26-27 червня 2015 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2015. С. 104.

210. Управлінська влада і лідерство. Основні підходи до визначення факторів ефективного лідерства. URL: <http://um.co.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

211. Аніна О.В. Проблемні питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства // Наукові праці МАУП. 2014. Вип. 42 (3). С. 66-71.

212. Чорна В.Г., Юсіфлі Б.Т. Адміністративна відповідальність іноземців // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки. 2014. Випуск 1. Том 2. С. 265-267.

213. Константинов С.Ф. Іноземці як спеціальні суб'єкти адміністративної відповідальності // Вісник національної академії внутрішніх справ. 2013. № 2. С. 120-125.

214. Засунько С.С., Плаз О.М., Волосовський В.В. Сутність та підстави адміністративної відповідальності посадових осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення // Науковий вісник гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2015. № 18. Том 1. С. 59-62.

215. Круглов О.М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2011. № 4. С. 201-206.

216. Янюк Н.В. «Посадова» і «службова» особи публічної адміністрації: проблема понятійного апарату в законодавстві України // Науковий вісник

Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2014. № 10-2. Том 1. С. 91-94.

217. Щодо надання офіційних роз'яснень законодавства / Мін'юст України; лист від 03.11.2006 № 22-48-548.

218. Ярмиш Н.М. Про співвідношення юридичних понять «службова особа» та «посадова особа». URL: <http://conference.nau.edu.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

219. Хохлов Е.Б., Бородин В.В. Понятие юридического лица: история и современная трактовка // Государство и право. 1993. № 9. С. 153-159.

220. Shulga E. Specific aspects of the legal capacity of entities in administrative-delict relations // *Legea Si Viata. Publicatie stiintifico-practica*. 2017. Nr. 9/2 (309). 144 p.

221. Колянко О.В. Організація діяльності у сфері публічного адміністрування в Україні // Вісник Львівської комерційної академії. Серія економічна. 2014. Вип. 45. С. 50-53.

222. Арістова І.В. Сучасний стан правового забезпечення державної служби в Україні // Форум права. 2010. № 4. С. 10-15.

223. Біла Л.Р. Види державних посад: проблеми теорії та правового регулювання // Актуальні проблеми держави і права. 2007. С. 49-53. URL: <http://www.apdp.in.ua>.

224. Козюбра М. Державна влада: межі здійснення та форма організації (політико-правні аспекти) // Українське право. 1995. № 1 (2). С. 4-13.

225. Борко А.Л. Поняття державної влади як основи в розумінні судової влади / Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

226. Галаган Н.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3.

227. Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // Государство и право. 1997. № 10. С. 5-15.

228. Гукасян Р.Е. Концепция слияния прав и обязанностей и

административно-командные методы управления // Советское государство и право. 1989. № 7. С. 30.

229. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2008. 259 с.

230. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой. Израиль: Very Ltd., 1994. Около 40,000 слов и словосочетаний.

231. Горшенева В.М. Теория юридического процесса. Х.: Вища шк., 1985. 192 с.

232. Коломоець Т.О. Адміністративна відповідальність: навч. посібник. Київ: Істина, 2011. 184 с.

233. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. Издание второе, дополненное. Х.: Одиссей, 2006. 352 с.

234. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2005.

235. Четвериков В.С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 512 с.

236. Цивільний кодекс України: Закон України. Київ: Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40-44. Ст. 356.

237. Галуцько В.В., Олєфір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2-х томах / за заг ред. В.В. Галуцька. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. I: Загальне адміністративне право. 320 с.

238. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

239. Кодекс цивільного захисту: Закон України // Відомості Верховної Ради. 2013. № 34-35. Ст. 458.

240. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 12. Ст. 81.

241. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: учебное пособие. М., 1999; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2000.

242. Пионтковский А.А. Правоотношения в уголовном праве // Правоведение. 1962. № 2. С. 89.

243. Кожевников С.Н. Юридическая ответственность // Общая теория права: курс лекций / под общ. ред. проф. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 1993. С. 462.

244. Державна служба статистики України. Статистичний збірник. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення: 10.05.2017).

245. Населення України. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення: 14.05.2017).

246. Додин Е.В. Административно-правовая наука и административная деликтология // Актуальные проблемы административной деликтологии: сборник научных трудов. Киев: ВШ МВД СССР, 1984. С. 19.

247. Фефилова В.Ф. Криминология и административная деликтология: некоторые общие и частные вопросы соотношения и развития // Сборник научных трудов "Актуальные проблемы административной деликтологии". Киев: ВШ МВД СССР, 1984. С. 23.

248. Фактор // Академічний тлумачний словник української мови. URL: <http://sum.in.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

249. Гензюк Э.Е. Административная деликтология. Ростов-на-Дону, 2000.

250. Долгова А.И. Криминология. Москва, 1997.

251. Самбор Н.А. Очерки к состоянию административно-деликтной политики Украины // Юридическая наука. 2014. № 1. С. 126.

252. Подоляка А.М. Вплив профілактики адміністративних правопорушень на виникнення конфліктних проваджень // Європейські перспективи. 2013. № 10. С. 46.

253. Корсун С.І. Психолого-правові засади професійно-психологічного відбору працівників до органів внутрішніх справ // Проблеми загальної та педагогічної психології: збірник наукових праць Інституту психології імені Г.С. Костюка НАПНУ. Т. XIV, ч. 6. С. 200-207.

254. Медведев В.С. Психологія професійної деформації співробітників органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра психол. наук: 19.00.06 / Медведев



Володимир Степанович; Київський ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 1999. 35 с.

255. Олійник А. Духовно-моральний занепад суспільства як чинник суїцидальності // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. 2016. Вип. 2. URL: [irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv) (дата звернення: 14.05.2017).

256. Гіда Є.О. Деонтологічні засади діяльності міліції України у сфері правопорядку: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / МВС України, Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2012.

257. Бардин Н. Використання соціально-психологічного тренінгу у підготовці працівників поліції до ефективної комунікації з населенням. URL: <http://econf.at.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

258. Головка Н.І. Правова педагогіка: навч. посібник / Міжрегіональна академія управління персоналом. К.: МАУП, 2007. 248 с.

259. Домбровский В.В., Сальников В.П., Янгол Н.Г. Знать и соблюдать закон. Л., 1988.

260. Гончаренко С. Український педагогічний словник. К.: Либідь, 1997. 376 с.

261. Про вищу освіту: Закон України // Відомості Верховної Ради. 2014. № 37-38. Ст. 2004.

262. Охріменко І. Оцінка ефективності діяльності органів і підрозділів національної поліції України: погляд на проблему // Адміністративне право і процес. 2016. № 11. С. 139-144.

263. Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Советское государство и право. 1991. № 12. С. 32.

264. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К., 2004.

265. Денисенко В.В. О наличии зависимости между административными правонарушениями и преступлениями, совершаемыми одними и теми же лицами // Вопросы государства и права: сборник научных трудов. Серия

«Юриспруденция». Вып. 2 Ростов-на-Дону: ЮРГИ, 2000. С. 160-169.

266. Війна зі шкідниками по-китайськи. Стаття URL: <http://report.if.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

267. Монтескье Ш. О духе законов. Избранные произведения. М., 1955.

268. Курс советской криминологии: предупреждение преступности. М., 1986.

269. Бафия Е. Проблемы криминологии // Диалектика криминогенной ситуации / под ред. Н.А. Стручкова. М.: Юрид. литература, 1983. С. 125-129.

270. Лозбяков В.П. Криминология и административная юрисдикция милиции. М.: ИНФРА-М. 1996.

271. Бестужев-Лада Н.В. Окно в будущее. Современные проблемы социального прогнозирования. М., 1970.

272. Карпец И.И. Пределы криминологических исследований // Социалистическая законность. 1968. № 9. С. 21.

273. Социальные отклонения. Введение в общую теорию. М., 1984.

274. Волков М.Д., Горяинов К.К., Кондратюк Л.В. Региональное криминологическое прогнозирование: ч. 2. М.: ВНИИ МВД СССР, 1980.

275. Игнатов В.Г., Сулемов В.А., Радченко А.И., Ивлев А.И. и др. Кадровое обеспечение государственной службы. Ростов-на-Дону, 1994.

276. Жалинский А.Э., Костицкий М.В. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация. Львов: Изд-во при Львовском государственном университете издательского объединения «Вища школа», 1980.

277. Вицин С.Е. Системный подход и преступность. М., 1980.

278. Попов Л. Л. Проблемы эффективности административно-правовых санкций // Демократия и право. 1975. С. 19.

279. Шергин А.П., Саввин М.Я. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и пути повышения ее эффективности. М., 1977.

280. Саввин М.Я., Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и

ее оценка: пособие. М.: ВНИИ МВД СССР, 1990.

281. Афанасьев В.Г. Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969.

282. Алексеев С.С. Теория права. Харьков. 1994.

283. Теоретические основы предупреждения преступности. М.: Юрид. лит., 1977.

284. Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР. Львов, 1976.

285. Про затвердження Програми профілактики злочинності на території міста Миколаєва «Правопорядок» на 2012-2015 роки. URL: <https://mkrada.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

286. Ремнев В.И. Определение эффективности мероприятий по научной организации управленческого труда // Правоведение. 1972. № 3.

287. Талах А.М. Адміністративно-правові заходи попередження податкових правопорушень у загальній системі профілактики правопорушень // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2014. № 2 (65). С. 94-95.

288. Чернецький О.Л. Шляхи попередження адміністративної деліктності неповнолітніх // Юридична наука і практика. 2011. № 2. С. 62.

289. Сафронов С. Профілактична діяльність слідчого органів внутрішніх справ України. Право України. 2002. № 2. С. 83.

290. Бакаев А.А. Система профилактики правонарушений несовершеннолетних: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003.

291. Ветров Н.И. Криминологическая характеристика правонарушений молодежного возраста: учебное пособие. М., 1981.

292. Шагиева Р.В., Сундуков Ф.Р., Мишин А.В. Профилактика правонарушений: учебно-методич. пособие. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1989.

293. Вершинина С.И. Юридическая ответственность как вид государственного принуждения // Вектор науки Тольяттинского

государственного университета. 2009. № 5. С. 23.

294. Заярний О.А. Адміністративна деліктологія в системі юридичних наук, які досліджують інформаційну сферу: деякі теоретико-методологічні аспекти // Право і громадянське суспільство. 2015. № 2. С. 78.

295. Шендрік В.В. Крепаков І.О. Аналіз співвідношення понять «профілактика», «попередження», «припинення» та «запобігання злочинам» // Форум права. 2011. № 1. С. 1129.

296. Криминология: словарь. СПб., 1999.

297. Кудрявцева В.Н., Эминова В. Е. Криминология: учебник. Москва. 2006.

298. Семенюк Р.А. Государственная система профилактики правонарушений в Российской Федерации: учебно-методическое пособие. Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2015.

299. Кикотя В. Я., Лебедева С. Я. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник. М.: Юнити-Дана, 2009.

300. Про затвердження Настанови про діяльність органів і підрозділів внутрішніх справ України з попередження злочинів: Наказ МВС України від 25.06.2001 № 507. К., 2001. 14 с.

301. Миловидова С.В. Правові засади запобігання адміністративним правопорушенням в Україні: сучасний стан і перспективи вдосконалення // Право і суспільство. 2013. № 4. С. 98. URL: <http://nbuv.gov.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

302. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до [...] / Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 30.11.2011 № 1209-р.

303. Дзюба А.Ю. Проблеми індивідуальної профілактики злочинності неповнолітніх. URL: <http://law-dep.pu.if.ua/conference2014/articles/dzyuba.pdf>. (дата звернення: 14.05.2017).

304. Про профілактику злочинів: Проект Постанови про неприйнятність

проекту Закону України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

305. Миловидова С.В. Правові засади запобігання адміністративним правопорушенням в Україні: сучасний стан і перспективи вдосконалення // Право і суспільство. 2013. № 4. С. 98.

306. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011.

307. Сура О.М. Попереджувально-профілактична спрямованість діяльності ОВС в сучасній теорії ОРД // Методологічні проблеми теорії та практики оперативно-розшукової діяльності в сучасних умовах: вісник ЛАВС МВС імені 10-річчя незалежності України. 2004. Спец. вип. № 2. Ч. 1. С. 3.

308. Шагиева Р.В., Сундуrows Ф.Р., Мишин А.В. Профілактика правонарушень: учебно-методическое пособие. Казань: Изд-во Казанского университета, 1989.

309. Малыгин С.С. Основы оперативно-розыскной деятельности: курс лекций. Екатеринбург, 2001.

310. Лист Міністерства юстиції України від 01.12.2003 № 22-34-1465. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

311. Дерюга А.Н. Концептуально-прикладные основы развития административной деликтологии: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук (12.00.14). Москва, 2012.

312. Про затвердження Інструкції з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.07.2016 № 595. Київ: Офіційний вісник України, 2016. 82 с.

313. Долгий О.О. Облік адміністративних правопорушень як інформаційна умова забезпечення законності у сфері податкової діяльності суб'єктів господарювання в Україні // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2013. № 4 (63). С. 32-38.

314. Дорожний контроль. Одесса судится с полицией (видео, документ, фото). URL: <http://rco.org.ua> (дата звернення: 14.05.2017).

315. Липатов Э.Г., Чаннов С.Е. Административное право. Курс лекций: учеб. пособ. для вузов. Москва, 2006.

316. Честнов И.Л. Институт административных правонарушений в системе права: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1994.

317. Заросило В.О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ. К., 2002. 19 с.

318. Татарян В.Г., Магомедов Б.М. Опыт решения проблем административной ответственности в современном законодательстве ФРГ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2012. № 2 (19). С. 49-61.

319. Рекомендация № R(91)1\* Комитета Министров Совета Европы государствам-членам об административных санкциях от 13.02.1991. URL: <http://www.echr-base.ru> (дата звернення: 14.05.2017).

320. Гаврилова Л.В. Административно-деликатное законодательство Федеративной Республики Германии: становление, развитие и современное состояние: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Тюмень, 2003. 203 с.

321. Mitsch W. Recht der Ordnungswidrigkeiten. 2; bearb. und aktual. Auflage. Berlin Heidelberg: Springer, 2005. S. 151-152. (Митч Ф. Право нарушений порядка. Изд. 2-е, перераб. и актуализированное изд-е. Берлин Гейдельберг, 2005).

322. Орехов О.І. Іноземний (європейський) досвід перегляду справ про адміністративні правопорушення та можливості його впровадження у вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство // Європейські перспективи. 2012. № 4 Ч. 1. С. 60-64.

323. Про право адміністративних покарань: Федеральний Закон (Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht) від 1971 р. URL: <http://www.admin.ch> (дата звернення: 14.05.2017).

324. Зубов А. Зарубежный опыт судебного рассмотрения дел о правонарушениях у сфере предпринимательской деятельности // Национальный

юридический журнал: теория и практика. 2014. № 4. С. 53-61.

325. О изменениях уголовной системы: Закон Итальянской республики (Legge «Modifiche al sistema penale») от 1981 года № 689.

326. Віхрова В.С. Адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб країн Європейського Союзу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Віхрова Вікторія Станіславівна. К., 2015. 226 с.

327. Печуляк В.П. Адміністративна відповідальність: новий погляд на поняття // Підприємство, господарство і право. 2012. № 4. С. 61-66.

328. Гозн О. Основные начала административного права: французское право // Основные начала российского и французского права. М., 2012. С. 104-121.

329. Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions. Etude adoptée par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat le 8 décembre 1994, Paris, La Documentation française, coll. Les études du Conseil d'Etat, 1995.

330. Грищук Н. Історико-правовий генезис інституту адміністративної відповідальності: порівняльно-правові аспекти // Підприємство, господарство і право. 2012. № 12. С. 111-115.

331. Общие сведения об административном праве Франции (второе издание) // Российско-французская серия "Информационные и учебные материалы". 1993. № 9. С. 101.

332. Перспективы развития административно-деликтного права: право административной ответственности в Республики Казахстан // Анализ Центра исследования правовой политики. URL: <http://www.zakon.kz> (дата звернення: 14.05.2017).

333. Банчук А.В. Право об административных нарушениях: опыт стран Западной и Восточной Европы, требования Европейского Суда по правам человека и стандарты Совета Европы. URL: [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua) (дата звернення: 14.05.2017).

334. Кузьменко О.В. Адміністративне право зарубіжних країн: курс лекцій. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 528 с.

335. Школик А.М. Возможности використання зарубіжної адміністративно-

правової доктрини в українському адміністративному праві // V Національна науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування»: тези виступів експертів Центру політики-правових реформ. Одеса, 2007. С. 51-58.

336. Шендрик В.В. Особливості попередження злочинності неповнолітніх у США, Канаді та Україні // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. Спец. вип. № 1. С. 114-122.

337. Зарубежный опыт охраны общественного порядка с акцентом на предупреждение преступлений // Объединенная редакция МВД России. URL: <http://www.ormvd.ru/> (дата звернення: 14.05.2017).

338. Воронин Ю.А. Система борьбы с преступностью в США. М., 1996.

339. Міловідова С.В. Зарубіжний досвід запобігання адміністративним правопорушенням та шляхи його запозичення для України // Порівняльно-аналітичне право. 2013. № 3-1. С. 242-245.

340. Коробова А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М.: МГБ, 2003.

341. Сативалдыев Р.Ш. Научные основы правовой политики // Вестник Таджикского государственного университета права, бизнеса и политики. Серия гуманитарных наук. 2014. С. 15.

342. Бушнев В.В. Правовая политика современной России в сфере инноваций: общетеоретический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук (12.00.01). Белгород, 2017.

343. Минькович-Слободяник В.В. Види правової політики України // Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 21.

344. Миндагулов А.Х. Управление, политика, право: соотношение и взаимозависимость. М., 1999.

345. Никулин М.И. Снижение уровня административной деликтности как приоритет административной политики. URL: <http://xn-7sbbaj7auwnffhk.xn-p1ai/> (дата звернення: 14.05.2017).

346. Ляшенко Е.А. Понятие и общая характеристика административной



деликтности в области дорожного движения // Общество и право. 2016. № 1. С. 243.

347. Назаренко Г.В., Гревцева А.Ю. Административно-деликтная и антикриминальная политика как взаимосвязанные и взаимодополняющие направления правовой политики Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. 2013. № 3. С. 166.

348. Про Концепцію боротьби з тероризмом: Указ Президента України від 25 квітня 2013 року № 230/2013. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

349. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Розпорядження КМУ від від 25 січня 2012 р. № 53-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

350. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю: Указ Президента України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/> (дата звернення: 14.05.2017).

351. Олефір В.І. Адміністративна деліктологія як складова адміністративної політики держави // Митна справа. 2014. № 6 (96). С. 524.

352. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. Київ: Офіційний вісник України, 2003. 38 с.

353. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року: Указ Президента України № 870/2009. Київ: Офіційний вісник Президента України, 2009. 11 с.

354. Константинов П.Ю. Административно-деликтная политика как одно из направлений административной реформы в Российской Федерации // Правоведение. Санкт-Петербург, 2007. 20 с.

355. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 № 1209-р. Київ: Офіційний вісник України, 2011. 67 с.

356. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 № 1911-р. Київ: Офіційний вісник України, 2010. 41 с.

357. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 № 1767. Київ: Офіційний вісник України, 2006. 170 с.

358. Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2006 № 116-р. Київ: Офіційний вісник України, 2006. 294 с.

359. Правила дорожнього руху: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 № 1306. Київ: Офіційний вісник України, 2001. 35 с.

360. Никулин Н.И. Проблемы науки административной деликтологии: дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2005. URL: <http://www.dissercat.com/> (дата звернення: 14.05.2017).

361. Шульга Є. Отдельные аспекты совершенствования административно-деликтных отношений у сфере использования и охраны природных ресурсов // *Legea Si Viata. Revista stiintifico-practica. Ianuarie*. Молдова, 2015. С. 215.

362. Козлихин И.Ю. Право и политика / Санкт-Петербургский государственный университет. Юридический и специальный юридический факультеты. СПб., 1996. 193 с.

363. Матузов Н.И. Право и политика: антиподы или союзники? // *Правовая политика и правовая жизнь*. 2001. № 1. С. 7.

364. Кодан С.В., Поляков И.Ю. Полицейское законодательство Российской империи. Развитие, становление, систематизация. Вторая половина XVII – первая треть XIX в. Екатеринбург, 2000.

365. Битяк Ю.П. Административно-право України. Харьков, 2003. 576 с.

366. Шульга Є.В. Визначення ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів // *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2013. № 182 (1). С. 322.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ  
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: проблеми теорії та практики: монограф. / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.І. Курила. Київ: ЦП «Компринт», 2017. 406 с.
2. Shulga E.V. The institute of administrative responsibility as a tool of administrative rational using and protection of natural resources // Вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2012. № 173 (3). С. 199-203.
3. Шульга Є.В. Інформаційно-правові засади діяльності органів прокуратури у сфері земельних відносин // Адвокат. 2013. № 4. С. 29-31.
4. Шульга Є.В. Визначення ефективності накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері використання та охорони природних ресурсів // Вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2013. № 1. С. 244-248.
5. Шульга Є.В. Окремі аспекти ефективності міжнародно-правового захисту прав людини на сприятливе навколишнє середовище // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право». 2015. Вип. 213, ч. 1. С. 233-238.
6. Шульга Є. В. Теоретичні аспекти застосування методів адміністративно-правового регулювання використання, охорони та відтворення природних ресурсів в Україні // Підприємництво, господарство, право. 2015. № 12. С. 25-29.
7. Шульга Є.В. Становлення та розвиток правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». 2017. Вип. 65. С. 85-92.

8. Шульга Є.В. Особливості правосуб'єктності осіб в адміністративно-деліктних відносинах // Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія «Юридичні науки». 2017. № 3. С. 44-50.

9. Шульга Є.В., Яра О.С. Теоретико-правові підходи до визначення ролі й особливостей адміністративної відповідальності у виборчих відносинах // Підприємництво, господарство, право. 2017. № 9. С. 146-149.

10. Шульга Є.В. Специфічні ознаки адміністративно-деліктних відносин // Часопис Київського університету права. 2017. № 2. С. 70-72.

11. Шульга Є.В. Місце адміністративно-деліктних відносин в системі адміністративно-правових відносин // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2017. Вип. 45, т. 2. С. 53-56.

12. Шульга Є.В. Сучасний погляд на принципи регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Підприємництво, господарство, право. 2017. № 10. С. 123-126.

13. Шульга Є.В. Особливості правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у державах Європи // Приватне та публічне право. 2017. № 4. С. 114-118.

14. Шульга Є.В. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: зарубіжний досвід // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. №5. С. 133-137.

15. Шульга Є.В. Роль та значення принципу верховенства права в адміністративно-деліктних відносинах // Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 4. С. 170-175.

16. Шульга Є.В. Правові заходи попередження адміністративної деліктності: критерії ефективності // Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Серія «Політологія. Соціологія. Право». 2017. № 1-2. С. 247-251.

17. Шульга Є.В. Теоретико-правові підходи до поняття системи адміністративних стягнень // Юридичний науковий електронний журнал. Запоріжжя, 2018. № 2. URL: [lsej.org.ua/2\\_2018/46.pdf](http://lsej.org.ua/2_2018/46.pdf).

*Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:*

18. Shulga E. Інститут адміністративної відповідальності як інструмент адміністративно-правового забезпечення раціонального використання та охорони надр // ProFuturo oswiata i nauka bez granic / Knowledge. Education. Law. Management. Nauka. Oswiata. Pravo. Zarzadzanie. 2013. № 1 (1). P. 154-165.

19. Шульга Є.В. Особенности причин административных деликтов в сфере использования, охраны и воспроизведения природных ресурсов // Princeton Journal of Scientific Review. Post-Soviet View (Special Issue). 2013. December. P. 319-327.

20. Шульга Є.В. Отдельные аспекты совершенствования административно-деликтных отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов // Legea Si Viata. Revistasti intifico-practica. 2015. Ianuarie. P. 117-120.

21. Shulga E.V. Features of forecasting administrative delicacy // Visegrad Journal on Human Rights. Bratislava, 2017. № 4 (volume 2). P. 190-194.

22. Shulga E.V. Specific aspects of the legal capacity of entities in administrative-delict relations // Publicatie stiintifico-practica Legea Si Viata. Chisinau, 2017. № 9/2 (309). P. 141-144.

23. Шульга Є.В. Теоретико-правові аспекти стадій адміністративно-деліктних відносин // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. Chisinau, 2018. № 1 (29). P. 84-86.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

24. Шульга Є.В. Основні види стягнень за правопорушення у сфері надкористування // Юридична наука: нові ідеї та концепції: Матеріали Міжнар. науко-практ. конф. (м. Запоріжжя, 26-27 жовт. 2012 р.). Запоріжжя: КПУ, 2012. С. 59-62. (заочна участь).

25. Шульга Є.В. До питання визначення юридичної особи суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері природокористування // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. матеріалів XII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 26-27 черв. 2015 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк:

Вежа-Друк, 2015. С. 104-105. (очна участь).

26. Шульга Є.В. Необхідність імплементації міжнародно-правових норм, що забезпечують захист права людини на сприятливе навколишнє середовище у вітчизняне правове поле // Актуальні питання реформування правової системи України: зб. матеріалів XIII Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 24-25 черв. 2016 р.) / уклад. Л.М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. С. 143-144. (очна участь).

27. Шульга Є.В. Окремі аспекти правового статусу юридичних осіб приватного та публічного права в адміністративно-деліктних відносинах // Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії : Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 15-16 груд. 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. С. 29-31. (заочна участь).

28. Шульга Є.В. Адміністративно-деліктні відносини як особливий різновид адміністративно-правових відносин // Сучасні тенденції в юридичній науці України та зарубіжних країнах: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 22-23 верес. 2017 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 80-84. (заочна участь).

29. Шульга Є.В. До питання принципів правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 листоп. 2017 р.). Харків: Громадська організація «Асоціація аспірантів-юристів», 2017. С. 119-122.(заочна участь).

30. Шульга Є.В. Адміністративна дієздатність як особлива складова правосуб'єктності особи в адміністративно-деліктних відносинах // Проблеми забезпечення прав і свобод людини: Зб. матеріалів IV Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Луцьк, 8 груд. 2017 р.). Луцьк: Вежа-Друк, 2017. С. 155-156. (заочна участь).

31. Шульга Є.В. Категорії ефективності заходів профілактики адміністративної деліктності // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні: Зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м.

Ужгород, 16-17 лют. 2018 р.). Ужгород: УжНУ, 2018. С. 113-116. (заочна участь).

32. Шульга Є.В. До питання правового регулювання деліктних відносин в країнах англосаксонської правової системи // Правові засади суверенного розвитку України в умовах гібридної війни: Зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 21 лют. 2018 р.). Київ: Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського, 2018. С. 65-67. (очна участь).

33. Шульга Є.В. Актуальні підходи до визначення адміністративно-деліктних відносин // Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри: зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 25-26 квіт. 2018 р.). Суми: Сумський нац. аграрний ун-т, 2018. С. 235-238.

**Акти впровадження  
результатів дисертаційного дослідження**





## ВЕРХОВНИЙ СУД

вул. П. Орлика, 8, м. Київ, 01043, код ЄДРПОУ 41721784

---

25 квітня 2018 року

м. Київ

### АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» опрацьовані та взяті для подальшого використання Великою Палатою Верховного Суду при здійсненні правосуддя та узагальненні судової практики.

Секретар  
Великої Палати  
Верховного Суду

В. С. Князєв



## Адвокатське бюро Олени Карнаух

03680, м. Київ, вул. Солотинська, 3, оф. 602, тел. (044) 209-53-10

02 квітня 2018р.  
№ 02/04/18-1

### АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Положення та пропозиції дисертаційного дослідження Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були вивчені та впроваджені в практичну діяльність адвокатського бюро «Олени Карнаух» при наданні правової (правничої) допомоги відповідно до ст. 131-2 Конституції України, консультацій і роз'яснень з правових питань, представництві інтересів осіб, щодо яких розглядаються справи про адміністративні правопорушення та під час оскарження прийнятих рішень, а також прав та законних інтересів потерпілих від адміністративних правопорушень, представництві інтересів фізичних і юридичних осіб у судах під час здійснення адміністративного судочинства, а також в інших державних органах, перед фізичними та юридичними особами.

Крім того, інноваційні ідеї дисертаційного дослідження обговорювались та отримали схвальні відгуки представників адвокатського самоврядування на засіданнях комітетів Національної асоціації адвокатів України, членом яких є адвокат Карнаух О.В. (комітет з питань надання безоплатної правової допомоги та комітет захисту прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності) з метою впровадження їх в практику застосування законодавства адвокатурою України в цілому та потенційного звернення із нормотворчими ініціативами.

Голова

Адвокатського бюро «Олени Карнаух»



О.В. Карнаух

**ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У М. КИЄВІ**

вул. Володимирська, 15, м. Київ, 01601

“15” березня 2018 р.  
№ \_\_\_\_\_

м. Київ

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**

Основні положення дисертаційного дослідження Шульги Євгенія Вікторовича на тему “Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції” вивчені та взяті для можливого потенційного впровадження в практичну діяльність Головного управління Національної поліції у м. Києві при:

- здійсненні превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;
- виявленні причин і умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, вжитті заходів для їх усунення;
- здійсненні своєчасного реагування на заяви та повідомлення про адміністративні правопорушення або події;
- здійсненні проваджень у справах про адміністративні правопорушення;
- прийнятті рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпеченні їх виконання.

Заступник начальника управління  
кадрового забезпечення  
ГУНП у м. Києві



*Є.М. Кошаров*



Прокуратура України  
**ВІЙСЬКОВА ПРОКУРАТУРА  
ПІВДЕННОГО РЕГІОНУ УКРАЇНИ**

вул. Пироговська, 11, м. Одеса, 65012

vp\_pru@vppdr.gp.gov.ua тел./факс (048) 731-47-08

*14.05.18*

*№ 15-234*

вих.18

### ДОВІДКА

Основні положення дисертаційного дослідження доцента кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України, кандидата юридичних наук Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були опрацьовані та враховані у практичній діяльності прокуратури регіону.

**Перший заступник військового прокурора  
Південного регіону України  
підполковник юстиції**



*[Signature]*  
І. Сиводєд



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ



ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

03040, м. Київ, вул. Васильківська, 17, навчальний корпус № 6, тел./факс: (044) 259-97-25;  
E-mail: dekanat\_pravo@ukr.net

№ \_\_\_\_\_  
від 9 лютого 2018 р.

### АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні положення дисертаційного дослідження Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були використані в навчальному процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право» юридичного факультету НУБіП України.

Декан юридичного факультету  
НУБіП України



Яра О.С.



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО

вул. Пушкінська, 77, м. Харків, 61024; телефон (057) 704-92-93, факс (057) 704-11-71,  
e-mail: kancel@nu.ua.edu.ua, код ЄДРПОУ 02071139

17.04.2016р. № 127-2816-498

На № \_\_\_\_\_ від \_\_\_\_\_

До спеціалізованої вченої ради

АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні положення дисертаційного дослідження Шулги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були використані в навчальному процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність», «Юрисдикційні повноваження суб'єктів публічного адміністрування», які викладаються кафедрою адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.

Перший проректор



Ю.П. Битяк

**СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

40007, м. Суми, вул. Римського-Корсакова, 2

«24» 04 2018 р.

м. Суми

№ 181/AB**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**

Основні положення дисертаційного дослідження Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були використані в навчальному процесі при викладанні дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративна відповідальність» ННІ права Сумського державного університету.

**Директор ННІ Права**  
Сумського державного університету  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України

**А.М. Куліш**



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І  
ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ



ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

03040, м. Київ, вул. Васильківська, 17, навчальний корпус № 6, тел./факс: (044) 259-97-25;  
E-mail: dekanat.pravo@ukr.net

### АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ В НАУКОВО-ДОСЛІДНУ СФЕРУ

Основні положення дисертаційного дослідження Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були використані при виконанні науково-дослідних робіт «Правове регулювання охорони та відтворення лісів в Україні» номер державної реєстрації 0113U003857 та «Організаційно-правові засади раціонального використання та охорони природних ресурсів» номер державної реєстрації 0115U003454 Національного університету біоресурсів і природокористування України.

Заступник декану юридичного факультету  
з наукової та міжнародної роботи  
НУБіП України

Ладиченко В.В.

*Згодом проф. Ладиченко В.В. зобов'язує.*

*Декан  
Григор'єв*





### АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ

Основні результати дисертаційного дослідження кандидата юридичних наук, доцента кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Національного університету біоресурсів і природокористування України, Шульги Євгенія Вікторовича на тему «Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції» були вивчені та використані в практиці здійснення консультування громадян та при підготовці нормативно-правових актів.

Керівник Апарату  
Адміністрації Президента України



Дніпров О.С.



Підпис *Дніпров О.С.*  
Засвідчується  
Керівник персонального кабінету Президента України *Маркевич І.І.*  
\* 20\_\_ р.

**ПРОЕКТ**

Проект концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2025 року

**СХВАЛЕНО**

розпорядженням Кабінету Міністрів України

від \_\_\_\_\_ 201\_ р. № \_\_\_\_\_

**КОНЦЕПЦІЯ**

**реалізації державної політики у сфері профілактики**

**правопорушень на період до 2025 року**

**Проблеми, які потребують розв'язання**

Проголошення Україною курсу на євроінтеграцію остаточно визначило пріоритети держави щодо побудови справжнього громадянського суспільства, утвердження реальних демократичних перетворень, справедливого судочинства, забезпечення волевиявлення громадян, знищення корупційних проявів та зниження адміністративної деліктності як фактору, що обумовлює більш тяжкі кримінальні правопорушення.

Відхід від командно-адміністративної системи державного управління обумовлює перехід від державоцентристських орієнтирів до демократичної, людиноцентристської моделі управління державою, що ставитиме в пріоритет запобіжні заходи у вигляді переконання, а не примусу.

Сьогодні в Україні слід констатувати високий рівень деліктності. Спостерігається тенденція до збільшення масштабів криміналізації основних сфер життєдіяльності населення. Поряд зі зменшенням кількості вчинених злочинів середньої тяжкості, тяжких та особливо тяжких злочинів спостерігається тенденція до збільшення кількості правопорушень у сфері економіки, причиною чого слугує широкий ряд факторів, що його обумовлюють, до яких слід віднести:

– *соціальні:*

– низький рівень обізнаності населення щодо діянь, за які законодавством

передбачено адміністративну відповідальність;

– толерантне ставлення до адміністративних правопорушників у суспільстві, низький рівень суспільного осуду деліквентів;

– низький рівень правової культури населення, роз'яснювальної роботи серед громадян з метою формування в них відповідального ставлення до питань дотримання законності, особистої участі в охороні громадського порядку, профілактики правопорушень та боротьби із злочинністю;

– недосконалість системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей, соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, невирішеність питання щодо примусового лікування осіб, хворих на алкоголізм, що спричиняє збільшення кількості злочинів, учинених повторно, у громадських місцях, у тому числі в стані алкогольного сп'яніння;

– поширення дитячої бездоглядності, зокрема послаблення функцій сім'ї, зменшення кількості позашкільних гуртків і секцій за місцем проживання, що призводить до збільшення кількості правопорушень, учинених неповнолітніми та за їх участю, випадків утягнення неповнолітніх у злочинну діяльність;

– *економічні:*

– стрімкі зміни умов господарювання і ринкової кон'юнктури, що обумовлюють посилення соціального чинника вчинення правопорушень;

– низька економічна привабливість України, що обумовлює відсутність інвестицій у провідні сектори економіки з боку вітчизняних та зарубіжних інвесторів;

– аграрна спрямованість вітчизняної економіки, що гальмує технологічні процеси в державі;

– низький рівень заробітної платні в переважній більшості сфер економіки;

– незадовільний стан соціальних виплат, зазвичай нижчий за прожитковий мінімум;

– незрозуміла та непрозора ціноутворювальна політика, що призводить до високого рівня цін на продуктіві та промислові товари, особливо соціально

необхідні товари тощо;

– **адміністративні:**

– відсутність єдиного нормативно-правового акта, що б містив один перелік адміністративних санкцій, суб'єктів, уповноважених їх накладати та механізм реалізації;

– непропорційність санкцій норм про адміністративну відповідальність тій суспільній шкоді, що завдається відповідними адміністративними правопорушеннями;

– низький рівень інформаційно-аналітичного забезпечення профілактики адміністративних правопорушень;

– недостатня увага центральних і місцевих органів виконавчої влади до питань організації змістовного дозвілля дітей та молоді, їх зайнятості та відпочинку;

– недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень;

– неналежний рівень комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин і умов учинення правопорушень, та профілактичної роботи з особами, схильними до їх скоєння;

– відсутність дієвого механізму участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі тощо.

Вказана ситуація негативним чином позначається на міжнародному іміджі держави, її економічному становищі, призводить до зменшення обсягу інвестицій та зниження рівня довіри населення до влади, утворюючи тим самим закритий цикл, вийти з якого можна лише шляхом налагодження превентивних процесів морально-етичного виховання населення в дусі поваги до законів та суспільства, в якому вони проживають.

Все це ставить перед державою завдання зменшення адміністративної деліктності, що стане можливим лише за умов підвищення економічного

благополуччя населення, проведення належних виховних та роз'яснювальних заходів та чітко налагодженого механізму застосування державного примусу. Досягти вказаного можливо лише шляхом повного усунення негативних факторів соціального, економічного та адміністративного характеру. Отже, це обумовлює необхідність формування принципово нових підходів до розв'язання проблем у сфері профілактики правопорушень. Комплексне розв'язання проблем можливе за умови вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень.

### **Мета і строки реалізації Концепції**

Метою Концепції є забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері мінімізації правопорушень шляхом розробки та здійснення комплексу заходів, спрямованих на виявлення й усунення причин та умов вчинення злочинів, захист інтересів людини, суспільства і держави від протиправних посягань, а також налагодження дієвої співпраці між центральними, місцевими органами виконавчої влади та громадськістю в зазначеній сфері.

Реалізувати Концепцію передбачається протягом 2020-2025 років.

Заходи щодо запобігання вчиненню правопорушень можуть здійснюватися відповідними центральними і місцевими органами виконавчої влади в межах визначених законодавством повноважень. Проте такий підхід не забезпечує комплексного розв'язання проблем.

Оптимальним варіантом є затвердження плану заходів щодо виконання Концепції та об'єднання зусиль правоохоронних органів, центральних і місцевих органів виконавчої влади та громадських організацій для його виконання. Необхідним є також прийняття регіональних програм боротьби з деліктністю із затвердженням детального розподілу функціональних обов'язків уповноважених органів державної влади відповідно до конкретних напрямів профілактики та затвердженням бюджету заходів.

### **Шляхи і способи розв'язання проблем**

Проблеми організації профілактики правопорушень передбачається розв'язати шляхом:

– впорядкування та удосконалення нормативно-правового забезпечення адміністративно-деліктних відносин, зокрема з профілактики правопорушень (прийняття Адміністративно-деліктного кодексу);

– підвищення вимог до морально-етичного стану працівників правоохоронних органів;

– запровадження правової підготовки як обов'язкової вимоги до вступу на службу в правоохоронні органи та викладання правових дисциплін службовцям органів у рамках підвищення кваліфікації;

– активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

– реформування правоохоронної та судової системи в Україні з метою підвищення ефективності їх діяльності щодо захисту прав і свобод людини, забезпечення результативної боротьби із злочинністю та профілактики правопорушень;

– впровадження заходів з оцінювання сучасного стану адміністративної деліктності по регіонах та в цілому, а також системи прорахунків вчинення деліктів у майбутньому;

– провадження просвітницької діяльності, спрямованої на формування у суспільства нульової толерантності до деліктів;

– вжиття заходів, спрямованих на підвищення рівня моральності в суспільстві, правової культури громадян, утвердження здорового способу життя;

– проведення профілактичної роботи з неблагополучними сім'ями, а також розроблення механізму екстреного реагування на факти бездоглядності дітей з метою недопущення їх втягнення у злочинну діяльність;

– формування системи реінтеграції бездомних осіб і безпритульних дітей

та соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі;

- підвищення розміру штрафних санкцій задля забезпечення їх мети;
- удосконалення податкової та митної політики, запровадження низьких податкових та митних зборів;
- ліквідації каналів незаконної міграції, посилення контролю за додержанням правил в'їзду в Україну, виїзду з України і перебування на її території іноземців та осіб без громадянства;
- ужиття разом з правоохоронними органами інших держав оперативно-профілактичних заходів, спрямованих на профілактику злочинів окремих категорій;
- підвищення рівня матеріального, технічного та наукового забезпечення роботи з профілактики правопорушень, зокрема із залученням сил і засобів місцевих органів виконавчої влади та профільних наукових установ;
- провадження діяльності щодо запобігання злочинності в Україні з обов'язковим урахуванням результатів вітчизняних наукових досліджень та міжнародного досвіду протидії різним видам злочинності;
- покращення умов для виправлення та ресоціалізації засуджених і соціальної адаптації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, профілактики вчинення ними правопорушень, підвищення рівня соціально-виховної роботи, стимулювання правослухняної поведінки;
- забезпечення розвитку міжнародного співробітництва у сфері профілактики правопорушень з використанням міжнародного досвіду.

### **Очікувані результати**

Реалізація Концепції сприятиме:

- побудові громадянського суспільства в Україні, підвищенню правосвідомості населення та забезпеченню прав та свобод громадян;
- зменшенню кількості вчинюваних правопорушень, забезпеченню захисту громадян від протиправних посягань;
- пришвидшенню євроінтеграційних процесів в Україні та зростанню її авторитету в світі;

– підвищенню рівня інвестиційної привабливості України, що покращить її міжнародний імідж та забезпечить економічний зріст, а отже відбуватиметься зростання рівня заробітних плат та соціальних виплат;

– підвищенню довіри населення та міжнародної спільноти до правоохоронних та судових органів в Україні;

– активізації злаженого співробітництва між різними відомствами центральних органів державної влади, а також між центральними і місцевими органами виконавчої влади, неурядовими організаціями та громадськістю;

– підвищенню рівня поінформованості населення про стан правопорядку в державі, профілактику правопорушень та особистий захист громадян від протиправних посягань;

– удосконаленню нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності, профілактики правопорушень та активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі;

– покращенню просвітницької діяльності, спрямованої на формування в населення негативного ставлення до протиправних діянь;

– підвищенню рівня технічного та наукового забезпечення органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень шляхом залучення сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади.

### **Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів**

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції планується здійснювати в межах бюджетних призначень, передбачених на відповідний рік міністерствам та іншими центральними органами виконавчої влади, до повноважень яких належить вирішення питань щодо профілактики правопорушень, а також за рахунок фінансування з боку активних громадян та громадських організацій.

Обсяг фінансування заходів, матеріально-технічних і трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції, уточнюється щороку з урахуванням можливостей державного бюджету.