

пейськими процедурними нормативно-правовими актами) засад використання цих засобів із поділом їх на дві умовні групи: 1) «спрямованні на запобігання судовому розгляду спорів між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування (наприклад, слухання, консультації, примирення, посередництво, опитування тощо); 2) позасудові (у класичному розумінні) засоби врегулювання спорів між вищезазначеними суб'єктами (наприклад, контрольно-наглядова діяльність, примирення, посередництво, омбудсмен тощо)». Відмінність між окремими різновидами засобів, які зустрічаються і у першій, і у другій групі (наприклад, примирення, посередництво), полягає у їх цільовому спрямуванні. Спостерігаючи певну активізацію використання в Україні позасудових засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, можна стверджувати, що інтерес до цих засобів у приватних осіб зростає в умовах підвищення рівня правової освіти населення, зростання рівня їх правової культури. Максимально повне

використання доктринальних правових положень (як вітчизняних, так і європейських), присвячених цим засобам, запозичення позитивного європейського досвіду у нормативному врегулюванні засад їх використання, безперечно із акцентом на вітчизняну специфіку, сприятиме у подальшому використанню відповідних позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, зменшенню «навантаження на судовий захист». Безперечно, досягти цього можливо у перспективі лише за умови виваженого підходу до деталізованого нормативного їх визначення (із усім термінологічним рядом), врегулювання засад використання цих засобів (із акцентом, перш за все, на забезпечення їх спрощеності, визначеності, прозорості, особливостей залучення представників держави і громадськості, а також їх результативності (із окресленням моделей взаємовідносин приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування із урахуванням результатів використання цих засобів).

БЛАНКЕТНІ ТА ВІДСИЛОЧНІ СКЛАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ

BLANKET AND REFERENTIAL COMPONENTS OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Колпаков В.К.,

д.ю.н., професор,

завідувач кафедри адміністративного та господарського права

Запорізький національний університет

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) [1] містить велику кількість статей, диспозицій яких характеризується бланкетним або відсилочним способом викладення. У дослідницьких наробках з теорії права [2, с. 251], кримінального [3, с. 44] та цивільного права [4, с. 52] різниця між ними, як правило, відшукується у рівні конкретизації та змістовних властивостях норм, які містять кваліфікаційні ознаки діянь, визначених протиправними.

У найбільш узагальненому вигляді бланкетні статті відрізняються від відсилочних наступним: будь-яку відсилочну статтю можна сформулювати як визначену шляхом включення до неї відповідних частин інших правових норм, а з бланкетною статтею цього зробити неможливо, бо такі частини можуть ще й не існувати (наприклад, правила з техніки безпеки в новостворюваних галузях промисловості) [5, с. 47-48].

В адміністративному праві дослідження розбіжностей між бланкетним та відсилочним способом викладення диспозицій такої конкретизації не отримали. У більшості випадків вони поєднані в одну групу і позначаються терміном «бланкетні (відсилочні) норми, диспозиції, склади» з вказівкою на їх головну ознаку: вони не встановлюють правил поведінки, а мають відсылний характер до іншого нормативного матеріалу [6, с. 43, 289, 58].

З цього приводу також доречно нагадати, що спочатку під бланкетним розумівся закон, який юридично визначено формулював лише санкцію, а його диспозиція відсилала до інших нормативних документів з описом ознак забороненого діяння. Крім терміну «бланкетний закон» використовувались і такі словосполучення, як «відкритий закон», «умовна санкція», «сліпий закон», «неповний поліцейський припис» та інші [7, с. 597].

Не вдаючись до детальної дискусії з цього приводу зауважимо, що така позиція має право на існування для конкретних дослідницьких цілей, бо впливає з генетичної особливості бланкетних і відсилочних диспозицій (або

складів) за якою вони не є самостійними регуляторами суспільних відносин і виконують відповідні функції лише спільно з іншими нормами. Тобто, вони містять ознаки проступку, які неможливо уяснити без звернення до інших нормативних приписів.

Розгляд у такому контексті сукупності бланкетних (відсилочних) складів адміністративного проступку свідчить, що адміністративно-деліктному законодавству відомі чотири вида таких відсилань.

По-перше, це відсилання до *конкретної статті цього ж нормативного акту*, у якій містяться відсутні відомості про елементи правової норми. Наприклад, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 цього Кодексу (ст. 13 КУпАП); адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 164-14 цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення (ст. 38); під маломірними суднами у частинах першій, третій, четвертій і п'ятій ст.116, частині другій ст.116-1, частині третій ст. 116-2, частині першій ст.117, ст.118, частині третій ст.129, частині п'ятій ст.130 цього Кодексу слід розуміти самохідні судна з головними двигунами потужністю менш як 75 к.с. (ст. 116); державні інспектори сільського господарства мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222 – 244-19 цього Кодексу (ст. 255); речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, зазначених у статтях 234-1, 234-2, 244-4, 262 і 264 цього Кодексу (ст. 265); за наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6 і 9 ст. 247 цього Кодексу, орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання (ст. 302).

По-друге, це відсилання до *одного іншого нормативного акту*. Наприклад, порушення правил охорони електричних мереж (ст. 99); перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху та порушення інших правил дорожнього руху (ст. 122); порушення правил охорони магістральних трубопроводів (ст. 138); невиконання керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, включаючи установи Національного банку України, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи, законних вимог посадових осіб органів доходів і зборів, перелічених у підпунктах 20.1.3, 20.1.24, 20.1.30, 20.1.31 пункту 20.1 ст.20 Податкового кодексу України (ст. 163-3) порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (ст. 172-4); порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187).

По-третє, це відсилання до *декількох нормативних актів*. Наприклад, здійснення перевезень пасажирів і вантажів без відповідного дозволу, а також порушення особливих умов і правил, зазначених у ліцензії на здійснення міжнародних автомобільних перевезень (ст. 133-2); порушення правил, норм і стандартів при утриманні автомобільних доріг і вулиць (ст. 140); порушення державних стандартів, норм і правил у сфері благоустрою населених пунктів, правил благоустрою територій населених пунктів (ст. 152); порушення вимог Бюджетного кодексу України при здійсненні попередньої оплати за товари, роботи та послуги за рахунок бюджетних коштів, а також порушення порядку і термінів здійснення такої оплати (ст. 164-12); введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів, сертифікатів відповідності, норм, правил і зразків (еталонів) щодо безпечності, якості, комплектиності та упаковки (ст. 167).

У таких випадках склад *«зібраний»* з кількох різних порушень, що існують самостійно. Це порушення різних окремо встановлених правил, інструкцій, вимог. При формальному підході тут завжди можна побачити кілька правопорушень. Наприклад, порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, утилізації, ліквідації та використання промислових і побутових відходів (ст. 82). Але законодавець розглядає такі діяння як одне правопорушення. Підставою такого підходу є те, що вони (діяння) тотожні і цілком збігаються за юридичними ознаками складу.

По-четверте, це відсилання до *корпоративних* актів [8, с. 27], які містять ознаки складу правопорушення, передбаченого КУпАП. Так, стаття 112 КУпАП «Порушення правил поведінки на повітряному судні» визнає адміністративним проступком: а) невиконання особами, які перебувають на повітряному судні, розпоряджень командира судна, б) порушення правил фотографування, кінозйомки і користування засобами радіозв'язку з борту повітряного судна.

Засади встановлення таких правил регламентує Повітряний кодекс України та Правила повітряних перевезень пасажирів і багажу (затверджені наказом Міністерства інфраструктури України від 30.11.2012р. №735).

З цього приводу у статті 100 Кодексу визначено, що авіаперевізник встановлює правила, інструкції, технології стандарти та настанови з обслуговування пасажирів (Правила авіаперевізника), які використовуються при їх повітряних перевезеннях.

Згадані Правила, виходячи з норм Кодексу, визначають, що «поведінка пасажирів на борту повітряного судна має бути такою, яка за правилами перевізника не становить небезпеки або не загрожує іншим особам, речам, повітряному судну або його екіпажу».

Стосовно користування електронними та іншими приладами вони встановили, що з метою «забезпечення без-

пеки польоту перевізник має право заборонити або обмежити використання на борту повітряного судна електронної техніки, мобільних телефонів, переносних комп'ютерів, портативних магнітофонів, портативних радіоприймачів, CD-плеєрів, передавальних пристроїв, у тому числі іграшок з радіоуправлінням, портативних рацій тощо (за винятком приладів штучного слуху та серцевих електрокардіостимуляторів)».

Таким чином, Правила надають авіаперевізнку самому вирішувати питання щодо заборони або обмеження використання відповідних приладів.

Статус авіаційного перевізника регламентує ст. 1 Повітряного кодексу України. Відповідно до неї «авіаційний перевізник (авіаперевізник) – суб'єкт господарювання, що надає послуги з перевезення пасажирів, вантажу, пошти повітряним транспортом». У той же час суб'єктами господарювання є: а) державні, комунальні та інші підприємства, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку, б) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці (ст. 55 Господарського кодексу України).

Відповідно до цих положень, суб'єкт господарювання авіакомпанія «Авіалінії Харкова» у правилах поведінки на борту повітряного судна встановила для пасажирів заборону проводити фотозйомку повітряного судна, пасажирського салону, членів екіпажу та іншого персоналу авіакомпанії без попередньо наданого дозволу (узгодження) від керівництва авіакомпанії. Натомість суб'єкт господарювання авіакомпанія «Міжнародні Авіалінії України» у своїх правилах про фотозйомку не згадує, але забороняє користуватися електронними цигарками. Суб'єкт господарювання авіакомпанія «Роза вітрів» також не згадує про фотозйомку, але визначає своє право обмежити використання електронної техніки. Крім цього вона забороняє курити, не згадуючи про електронні цигарки.

Ще цікавіше обстоює справи з вживанням алкогольних напоїв. Авіакомпанія «Роза вітрів» дозволяє вживання будь-яких алкогольних напоїв у кількості, яка пропонується авіаперевізником. Авіакомпанія «Міжнародні Авіалінії України» забороняє вживати алкогольні напої, крім запропонованих екіпажем.

З цього випливає, що ознаки складів проступків за ст. 112 КУпАП можуть встановлюватися корпоративними нормами компаній, які здійснюють авіаперевезення. В результаті одні й ті ж дії вчинені в межах юрисдикцій різних авіаперевізників можуть бути або не бути адміністративним проступком.

Такі склади є складами *дискретними*, тобто такими, що змінюються в параметрах, визначених стабільними юридичними актами (КУпАП, Повітряний кодекс України, Правила повітряних перевезень пасажирів і багажу).

Доречно зазначити, що у одній банкетній конструкції складу проступку можуть бути поєднані відсилання різних видів. Це, наприклад, стаття 5 «Повноваження місцевих рад щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність», яка визначила, що сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати в межах, що визначаються законами, рішення з питань боротьби зі стихійним лихом і епідеміями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність, а також рішення з питань боротьби з епізоотіями, за порушення яких відповідальність встановлено статтею 107 КУпАП, а також встановлюють відповідно до законодавства правила, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено статтями 152, 159 і 182 цього Кодексу; стаття 125 «Інші порушення правил дорожнього руху», яка встановлює, що такими є порушення правил дорожнього руху, крім передбачених статтями 121-128, частинами першою і другою ст.129, статтями 139 і 140

КУпАП; Стаття 212-10, яка встановлює, що здійснення передвиборної агітації особою, участь якої у передвиборній агітації заборонена законом, проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими законом чи в місцях, що заборонені законом, здійснення передвиборної агітації у формах і засобах, що суперечать Конституції або Законам України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації, крім випадків, передбачених статтями 212-9, 212-13 та 212-14 цього Кодексу.

Аналіз законотворчої практики показує, що кількість складів у яких застосована бланкетна конструкція постійно збільшується. Ця тенденція обумовлена сучасними особливостями розвитку суспільства, який характеризується безперервною зміною і формуванням нових соціальних відносин.

За таких умов законодавець не в змозі передбачити всі можливі варіанти їх проліферації та регламентувати відповідні процеси шляхом прямого викладення нормативного матеріалу. Останнє до того ж не завжди доцільно, оскільки досягнення мети правового регулювання забезпечується, в тому числі, за рахунок його гнучкості.

У такому контексті особливого значення набуває правозастосовний розсуд, при якому його суб'єкт правомочний вибрати варіант вирішення правового питання. Його практична реалізація забезпечується шляхом застосування особливого прийому законодавчої техніки: формулювання диспозиції статті закону з відсиланням до іншого нормативного матеріалу, без врахування якого її застосування не є можливим.

Подальший аналіз причинно-наслідкових зв'язків конструювання та дії бланкетних диспозицій дає підстави для їх диференціації, по-перше, на такі що мають позитивне значення для оптимізації регулюючого впливу на суспільні відносини, по-друге, на такі що створюють ризики щодо ефективної реалізації адміністративно-деліктним законодавством своїх функцій.

Позитивний вимір регулюючого впливу на суспільні відносини шляхом використання бланкетних диспозицій складу проступку полягає у наступному: а) такі диспозиції забезпечують гнучкість правового регулювання, б) економічність законодавчої техніки, в) оперативність правового регулювання, г) у них об'єктивуються внутрігалузеві та

міжгалузеві зв'язки адміністративно-деліктного права, д) їх наявність одна з ознак системності законодавства.

Ризики використання бланкетних диспозицій вимірюються можливістю виникнення ускладнень щодо реалізації в охоронній, відновлювальній та регулятивній функції адміністративно-деліктного законодавства, а також принципів верховенства права і верховенства закону в адміністративно-деліктній сфері.

По-перше, проблемним питанням у зазначеному аспекті є перенос функцій визначення ознак складу проступку за межі адміністративно-деліктного права. З цього приводу виникає питання про коректність визнання таких норм адміністративно-деліктними, адже якісь їх елементи визначаються за межами законодавства про адміністративні проступки.

По-друге, виникає питання про рівень та межі визначеності адміністративно-деліктних норм. Адже закон є не простою оболонкою правового змісту, а формою існування норм, засобом їх організації, надання їм визначеності, об'єктивності. У складах з бланкетною диспозицією саме «визначеність», яка передбачає чітко виражену наявність елементів сталості, постає сумнівною.

По-третє, наявними є складнощі кваліфікації адміністративних деліктів, які передбачені бланкетними нормами. Тут виникають питання їх тлумачення і усталеної практики застосування. Необхідність звернення до іншого нормативного матеріалу вимагає від правозастосувача спеціальних знань щодо величезного масиву правил (дорожнього руху, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних, полювання, рибальства та охорони рибних запасів тощо).

По-четверте, виникають питання щодо відповідності бланкетних норм Конституції України, яка п. 22 ч. 1 ст. 92 встановила, що діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України, які приймаються Верховною Радою України.

Вищенаведене дає підстави для висновку про необхідність ретельних наукових досліджень бланкетних складів адміністративного проступку щодо встановлення їх правової природи, ознак, функцій, ролі у міжгалузевих зв'язках адміністративно-деліктного законодавства та взаємодій з загальновизначеними принципами і нормами міжнародного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
3. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / [Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Тютюгін та ін.]; за ред. проф. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – 4-те вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2010. – 455с.
4. Цивільне право : підручник : у 2 т. / В. І. Борисова (кер. авт.кол.), Л. М. Баранова, Т. І. Бегова та ін. ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатеевої, В. Л. Яроцького. – Х. : Право, 2011. – Т. 1. – 656 с.
5. Керимов Д. А. Законодательная техника. Научно - методическое и учебное пособие / Д. А. Керимов. – М. : НОРМА, 2000. – 127с.
6. Курс адміністративного права України : підручник / В. К. Колпаков [та ін.]; спец. ред. : В. К. Колпаков [та ін.]; Нац. акад. внутр. справ. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.; Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т. О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 567 с.; Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2004. – 272 с.
7. Пикуров Н.И. Бланкетная форма конструирования в уголовном праве / Н. И. Пикуров, Н. В. Иванов // Ежегодник «Юридическая техника». – 2013. – № 7, ч.2. – С. 597-603.
8. Корпоративне право: навчальний посібник / О.В. Гарагонич, С.М. Грудницька, Е.Е. Бекірова, Ю.М. Бисага [та ін.]; за заг. ред. О.В. Гарагонича, С.М. Грудницької. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2014. – 344 с.