

**Миколенко О.М.**

*к.ю.н., доцент,  
доцент кафедри кримінального права,  
кримінального процесу та криміналістики  
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова*

## ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА

**Постановка проблеми.** Адміністративно-деліктне законодавство України розвивається хаотично. Законодавець іноді доповнює чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новими заборонами, санкціями за їх вчинення, а також вносить зміни до процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Однак кодифікований акт у сфері адміністративної відповідальності залишається архаїчним за своєю суттю і не відповідає сучасним вимогам українського суспільства. Це стосується як матеріальних, так і процесуальних норм адміністративно-деліктного законодавства. Не можна змінити сутність правового регулювання певної сфери суспільних відносин, вносячи зміни тільки в окремі норми адміністративно-деліктного права. Адміністративно-деліктне законодавство України як ніколи потребує свого переосмислення, аналізу та нової систематизації, що сприятиме вирішенню численних проблем як у правотворчій, так і в правозастосовній сферах. Дивує, що більшість норм адміністративного права України вже були переосмислені з огляду на закріплення, дотримання і забезпечення прав та свобод людини і громадянина (виникнення адміністративної юстиції, розвиток публічно-сервісних відносин та ін.), тоді як норми адміністративно-деліктного права в цій частині майже не еволюціонували (процесуальні права учасників закріплюються в КУпАП не в повному обсязі та розпорошені по різних його розділах і главах, відсутній чітко прописаний механізм реалізації процесуальних прав та обов'язків тощо).

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання статусу суб'єктів адміністративно-деліктного права висвітлені в науковій і навчально-методичній літературі у працях Ю.П. Битяка, Л.В. Коваля, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.М. Крамника, Д.М. Лук'янца, А.П. Шергіна та інших видатних вчених України. Але такі дослідження концентруються переважно на правах і обов'язках одного з учасників адміністративно-деліктних відносин (наприклад, експерта, перекладача, потерпілого та ін.). Лише поодинокі праці містять положення щодо комплексного аналізу прав і свобод суб'єктів адміністративно-деліктного права.

**Формулювання завдання дослідження.** Метою написання статті є розкриття дискусійних питань адміністративної науки щодо визначення структури статусу суб'єкта адміністративно-деліктного права.

**Виклад основного матеріалу.** Для характеристики прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-деліктного права важливо визначитися з колом таких суб'єктів.

Адміністративно-деліктне право складається з матеріальних та процесуальних норм. Їх реалізація призводить до виникнення у суспільстві матеріальних і процесуальних адміністративно-деліктних правовідносин. Тобто можна говорити про специфіку правового статусу суб'єкта в матеріальній та процесуальній частинах адміністративно-деліктного права.

Отже, суб'єктами матеріального адміністративно-деліктного права є, з одного боку, суб'єкт, який вчинив діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення,

а, з іншого, – держава в особі уповноважених на те органів (зокрема, органи адміністративної юрисдикції).

Здавалося б, нічого складного у вищезазначеному висновку немає. Але думки, висловлені у науковій літературі, свідчать про інше. Наприклад, Т.О. Мацелик і В.Р. Біла, визначаючи термін «суб'єкт адміністративного правопорушення» у термінологічному словнику з адміністративного права за загальною редакцією Т.О. Коломоєць, зазначають, що слід розрізняти суб'єкта адміністративного проступку та суб'єкта адміністративної відповідальності, бо суб'єктом адміністративного проступку є лише фізична особа, тоді як суб'єктом адміністративної відповідальності може бути і юридична особа [1, с. 416]. Якщо буквально керуватися цим висловом, то виходить, що юридична особа може нести адміністративну відповідальність, не вчиняючи адміністративного правопорушення. Як тоді бути з догмою науки адміністративного права, яка говорить, що єдиною фактичною підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності є вчинення нею адміністративного правопорушення? Що тоді є підставою для притягнення юридичної особи до адміністративної відповідальності?

Тобто положення чинного адміністративно-деліктного законодавства дають привід для виникнення таких суперечливих думок у юридичній літературі, як до підстав адміністративної відповідальності, так і до суб'єктів адміністративно-деліктного права.

Вирішення питання адміністративної відповідальності юридичних осіб, на нашу думку, лежить у нормотворчій площині. Тобто, скільки б науковці не дискутували і не пропонували все нові й нові наукові концепції, юридична особа стане повноцінним суб'єктом адміністративної відповідальності лише тоді, коли це чітко буде прописано в кодифікованому нормативно-правовому акті з адміністративної відповідальності, а саме в КУпАП. Доти, поки це не зроблено, посилання на будь-які інші нормативно-правові акти

(наприклад, Закон України «Про виключну (морську) економічну зону України» [2]), є лише науковою дискусією на певну тематику.

Отже, до суб'єктів матеріального адміністративно-деліктного права належать:

1) особа, яка вчинила діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення. Тобто важливо говорити не про особу, яка вчинила адміністративне правопорушення, а про особу, яка вчинила протиправне діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення. Лише постанова про накладення адміністративного стягнення свідчить про те, що особа є правопорушником, а тому несе за вчинення адміністративного правопорушення покарання. До моменту винесення такої постанови особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, є лише особою, що вчинила діяння, яке підпадає під ознаки адміністративного правопорушення;

2) орган, який має право від імені держави накладати адміністративні стягнення та застосовувати до правопорушника інші санкції, передбачені КУпАП. Підкреслюємо, що матеріальне адміністративно-деліктне право взагалі не переймається іншими органами, які, наприклад, мають право застосовувати заходи процесуально-забезпечувального характеру чи складати протокол про адміністративні правопорушення. Матеріальне адміністративно-деліктне право побудоване таким чином, щоб визначити лише двох основних учасників адміністративно-деліктних відносин: 1) порушника заборон, передбачених у статтях Особливої частини КУпАП, 2) орган, уповноважений покарати правопорушника.

Цей специфічний набір суб'єктів матеріального адміністративно-деліктного права впливає і на їх правовий статус.

Особа, яка вчинила діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення, має: 1) обов'язок понести покарання чи інші обмеження, пов'язані з адміністративною відповідальністю; 2) право вимагати, щоб її відповідальність повністю відповідала положенням адміністративно-деліктного законодавства.

Органи адміністративної юрисдикції як суб'єкти матеріальних адміністративно-деліктних відносин мають право і водночас зобов'язані притягнути особу до відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення та застосувати до неї адміністративне стягнення чи інші санкції, передбачені КУпАП.

Суб'єктами процесуального адміністративно-деліктного права є особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення. Щоб визначитися з колом таких осіб, необхідно звернутися до положень чинного законодавства. Передусім це:

1) особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративне правопорушення. Це особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники та представники, захисник, свідок, експерт, перекладач (Глава 21 КУпАП);

2) особи, які допомагають адміністративному провадженню, зокрема поняті. Так, ст. 264 КУпАП передбачає, що особистий огляд може проводитися уповноваженою на те особою однієї статі з оглядуванням і в присутності двох понятих тієї ж статі;

3) органи та посадові особи, які вповноважені розглядати справи про адміністративне правопорушення та виносити постанови у справі. Загальний перелік таких органів міститься в ст. 213 КУпАП, а більш повний їх перелік із детальною характеристикою підвідомчості справ про адміністративні правопорушення міститься в Главі 17 КУпАП;

4) органи та посадові особи, які вповноважені складати протокол про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП);

5) органи та посадові особи, які вповноважені застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення (Глава 20 КУпАП);

6) прокурор як суб'єкт, що здійснює нагляд за виконанням законів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення (ст. 250 КУпАП).

Грунтовно процесуальні права та обов'язки суб'єктів адміністративного права досліджувалися в працях О.М. Бандурки і М.М. Тищенка [3; 4]. Саме користуючись цими напрацюваннями, хочемо визначити правовий статус суб'єктів процесуального адміністративно-деліктного права.

Як вже зазначалося, державні органи та інші прирівняні до них суб'єкти реалізують процесуальне право і процесуальний обов'язок одночасно. Наприклад, уповноважені на те посадові особи органів охорони здоров'я, з одного боку, мають право скласти протокол про адміністративне правопорушення за ст. 45, 46, 46-2 КУпАП та за ст. 183 КУпАП щодо завідомо неправдивого виклику швидкої медичної допомоги, а, з іншого, – зобов'язані це зробити.

Особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, неоднорідні у своїй мотивації, а тому наділені різним об'ємом процесуальних прав та обов'язків. Основну підгрупу серед таких осіб займають *особи, які мають зацікавлену позицію щодо ходу та наслідків у справі про адміністративне правопорушення* (особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники та представники, захисник). Об'єм їх процесуальних прав переважно збігається, але є і суттєві розбіжності. Наприклад:

– знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання та оскаржити постанову у справі мають право всі зацікавлені у результатах розгляду справи особи;

– користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, а також давати пояснення має право особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, та потерпілий;

– подавати докази має право тільки особа, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Аналіз процесуальних прав осіб, які займають зацікавлену позицію щодо ходу та наслідків у справі про адміністративне правопорушення, показує, що право подавати

докази закріплене лише за особою, яка притягається до адміністративної відповідальності. Чому такого права позбавлені потерпілий (особливо з питань відшкодування майнової шкоди), захисник, законні представники та представники? Наприклад, законні представники в межах адміністративного судочинства самостійно здійснюють процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку вони представляють, діючи в її інтересах (ст. ч. 5 ст. 56 КАСУ). Водночас сторони чи треті особи мають право подавати докази (п. 2 ч. 3 ст. 44 КАСУ). Тобто є суттєвий недолік правового забезпечення процесуального статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

До того ж, процесуальні права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, розпорочені по різних главах КУпАП. На це звертають увагу автори науково-практичного коментаря під редакцією А.С. Васильєва та О.І. Миколенка. Вони зазначають, що в КУпАП закріплено не весь спектр процесуальних прав, якими наділена особа, що притягається до адміністративної відповідальності. Так, аналіз статей глави 19 та 20 КУпАП дає змогу до процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, віднести: а) право відмовитися підписати протокол про адміністративне правопорушення з зазначенням у протоколі мотивів своєї відмови (ст. 256); б) право заперечити факт вчиненого нею порушення або вид і розмір стягнення, що накладається на місці вчинення правопорушення; в) право вимагати від органів, що здійснили адміністративне затримання особи, повідомити про це власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган (ст. 261); г) право не погодитися з результатами огляду на стан сп'яніння, проведеного за допомогою індикаторної трубки «Контроль тверезості» або іншого технічного приладу з наступним оглядом в органах охорони здоров'я (ст. 266); г) право оскаржити адміністративне затри-

мання, особистий огляд і огляд речей, вилучення речей і документів (ст. 267) [5, с. 926].

Теж саме стосується і правового закріплення процесуальних прав потерпілого в КУпАП. Кодекс дає неповний перелік таких прав. На це теж звернули увагу автори науково-практичного коментаря під редакцією А.С. Васильєва та О.І. Миколенка. Вони зазначають: «Якщо порівняти закріплений у главі 21 КУпАП обсяг процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ст. 268 КУпАП), і потерпілого, то виявиться, що за потерпілим КУпАП закріплює набагато менший обсяг процесуальних прав. Якщо визнати, що у провадженні в справах про адміністративні правопорушення діє принцип змагальності, то всі учасники провадження повинні мати рівний обсяг процесуальних прав і обов'язків» [5, с. 929].

Аналіз усіх положень чинного законодавства України дозволяє виділити вісім процесуальних прав потерпілого: 1) знайомитися з матеріалами справи; 2) давати пояснення; 3) надавати докази; 4) заявляти клопотання; 5) користуватися юридичною допомогою захисника; 6) виступати рідною мовою чи користуватися послугами перекладача; 7) оскаржити рішення в справі про адміністративне правопорушення; 8) брати участь у розгляді справи про адміністративний проступок особисто або через свого представника.

Відсутність деяких із перерахованих вище процесуальних прав у ст. 269 КУпАП негативно позначається на загальному рівні захисту прав потерпілого в адміністративному провадженні.

Глава 21 КУпАП передбачає всього один процесуальний обов'язок за особами, які займають зацікавлену позицію щодо ходу та наслідків у справі про адміністративне правопорушення. Так, особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, зобов'язана бути присутньою під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, окрім випадків, передбачених ст. 268 КУпАП. Для порівняння, в КАСУ для сторін процесу та третіх осіб передбачено шість загальних процесуальних обов'яз-

ків (і цей перелік не є виключним). За аналогією в КУпАП бажано було б закріпити такий перелік процесуальних обов'язків за особами, які мають зацікавлену позицію щодо ходу та наслідків у справі про адміністративне правопорушення: 1) виявляти повагу до органу (посадової особи), який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення; 2) сприяти своєчасному, всебічному, повному й об'єктивному встановленню всіх обставин справи; 3) з'являтися на розгляд справи за викликом органу (посадової особи), який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, якщо така явка є обов'язковою; 4) не приховувати докази; 5) надавати повні і достовірні пояснення з питань, які ставляться органом (посадовою особою), уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення, а також учасниками провадження; 6) виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або органом (посадовою особою), який уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Другу підгрупу серед осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, складають *особи, які займають пасивну позицію під час розгляду справи* (свідок, експерт, перекладач). Ці особи мають обмежений перелік процесуальних прав у межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Але цей факт не повинен відображатися на правовому закріпленні процесуального статусу свідка, експерта та перекладача. У КУпАП лише процесуальний статус експерта частково регламентується (ч. 3 ст. 273 КУпАП), процесуальні ж права свідка та перекладача взагалі не закріплені в ст. 272 і 274 КУпАП. Водночас аналіз чинного законодавства дозволяє виділити процесуальні права свідка, якими він може користуватися в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) давати показання рідною мовою і користуватися послугами перекладача; 2) під час складання протоколу про адміністративне правопорушення має право робити заува-

ження щодо правильності занесених його показань; 3) має право додатково до протоколу про адміністративне правопорушення давати письмові пояснення.

До процесуальних обов'язків осіб, які займають пасивну позицію під час розгляду справи (свідок, експерт, перекладач), належать: обов'язок з'явитися на виклик органу (посадової особи); обов'язок свідка дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому у справі і відповісти на поставлені запитання; обов'язок експерта дати об'єктивний висновок у поставлених перед ним питаннях; обов'язок перекладача зробити повно і точно доручений йому переклад.

Процесуальний статус осіб, які допомагають адміністративному провадженню (поняті та ін.), взагалі ніяк не регламентується положеннями КУпАП, що дає привід деяким науковцям їх взагалі не розглядати як учасників адміністративно-деліктних правовідносин [6, с. 111].

Прокурор і заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів під час провадження у справах про адміністративне правопорушення, мають право порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення, знайомитися з матеріалами справи, брати участь у розгляді справи, заявляти клопотання та реалізовувати інші процесуальні права, передбачені ст. 250 КУпАП. Також за прокурором закріплюється процесуальний обов'язок бути присутнім під час розгляду справ, які були порушені за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (ст. 172-4–172-9, 172-9-2 КУпАП).

**Висновки.** З проведеного аналізу можна зробити такі висновки.

До суб'єктів матеріального адміністративно-деліктного права належать:

а) особа, яка вчинила діяння, що підпадає під ознаки адміністративного правопорушення. Вона має:

– обов'язок понести покарання чи інші обмеження, пов'язані з адміністративною відповідальністю;

– право вимагати, щоб її відповідальність повністю відповідала положенням адміністративно-деліктного законодавства.

б) орган, який має право від імені держави накладати адміністративні стягнення та застосовувати до правопорушника інші санкції, передбачені КУпАП. Особливість його правового статусу полягає в тому, що він має право і водночас зобов'язаний притягнути особу до відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення та застосувати до неї адміністративне стягнення чи інші санкції, передбачені КУпАП.

Суб'єктами процесуального адміністративно-деліктного права є особи, які беруть участь у провадженні в справах про адміністративні правопорушення: 1) особи, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення (особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілий, законні представники та представники, захисник, свідок, експерт, перекладач); 2) особи, які допомагають адміністративному провадженню (поняті та ін.); 3) органи та посадові особи, вповноважені розглядати справи про адміністративне правопорушення та виносити постанови у справі; 4) органи та посадові

особи, вповноважені складати протокол про адміністративні правопорушення; 5) органи та посадові особи, вповноважені застосовувати заходи забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення; 6) прокурор як суб'єкт, що здійснює нагляд за виконанням законів у провадженні в справах про адміністративні правопорушення.

У чинному КУпАП дуже низький рівень правової регламентації процесуальних прав і обов'язків всіх вище перелічених суб'єктів. Тобто йдеться навіть не про механізми реалізації процесуальних прав і обов'язків. У КУпАП, по-перше, відсутні ті процесуальні права й обов'язки учасників провадження, які закріплені в положеннях інших нормативно-правових актів України (наприклад, право на перекладача для свідка чи потерпілого), по-друге, відсутні процесуальні права й обов'язки, які зумовлені логікою адміністративного провадження, але з якихось причин не присутні в положеннях КУпАП (наприклад, право потерпілого подавати докази чи обов'язок виявляти повагу до органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення).

### Анотація

У статті аналізуються положення чинного законодавства про адміністративну відповідальність щодо прав і обов'язків суб'єктів адміністративно-деліктного права. Розкриваються недоліки адміністративно-деліктного законодавства щодо правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктного права, дається перелік суб'єктів матеріального і процесуального адміністративно-деліктного права з визначенням об'єму їх прав і обов'язків.

**Ключові слова:** адміністративно-деліктне право, правовий статус суб'єкта, права й обов'язки суб'єкта, статус суб'єкта адміністративно-деліктного права.

### Аннотация

В статье анализируются положения действующего законодательства об административной ответственности в отношении прав и обязанностей субъектов административно-деликтного права. Раскрываются недостатки административно-деликтного законодательства относительно правового статуса субъектов административно-деликтного права, дается перечень субъектов материального и процессуального административно-деликтного права с определением объема их прав и обязанностей.

**Ключевые слова:** административно-деликтное право, правовой статус субъекта, права и обязанности субъекта, статус субъекта административно-деликтного права.

**Mykolenko O.M. Rights and duties of subjects of administrative-tortable law**

**Summary**

The article analyzes the provisions of the current legislation on administrative liability in relation to the rights and obligations of subjects of administrative-tortable law. Disclosed shortcomings administrative-tortable law on the legal status of the subjects of administrative-tortable law, a list of subjects of material and procedural administrative-tortable law with the definition of the volume of their rights and responsibilities is proposed.

**Key words:** administrative-tortable law, legal status of the subject, rights and obligations of the subject, status of the subject of administrative-tortable law.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запорізь. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
2. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 р. № 162/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 21. Ст. 152.
3. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник. – К.: Літера ЛТД, 2001. 336 с.
4. Тищенко Н.М. Гражданин в административном процессе. Х.: Право, 1998. 192 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / за заг. ред. А.С. Васильєва, О.І. Миколенка. Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. 1024 с.
6. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. К.: Вища школа, 1979. 230 с.