

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Сергій Петков,

доктор юридичних наук, професор,
проректор із науково-педагогічної роботи
і міжнародних зв'язків
Класичного приватного університету

УДК 342.92

Адміністративна деліктологія – наріжний камінь адміністративно- правової реформи в країнах Східної Європи

Ідеологічні засади радянської системи права не витримали перевірки часом. Способи реанімувати норми та підходи до правопорядку у сфері державного управління приводять лише до подальшого поглиблення кризових явищ у суспільстві. Тому наразі є вкрай актуальним дослідження адміністративної деліктології як наріжного каменя адміністративно-правової реформи, яка триває в Україні та в інших країнах Східної Європи. Говорячи про деліктологію, слід сказати, що це – наука про правопорушення (делікт). Складова частина загальної теорії права. На відміну від наук цивільного, трудового, адміністративного і кримінального права, які до-

сліджують відповідно цивільні, дисциплінарні, адміністративні та кримінальні правопорушення під властивим для кожної з них кутом зору, деліктологія має справу з цими правопорушеннями в цілому. Дослідження правопорушення як соціально-правового явища та пов'язаних з ним правовідносин і є предметом деліктології [1, с. 56].

Дослідження питань, пов'язаних із деліктологією, проводили вчені юристи, психологи, соціологи, економісти, педагоги. Але цілий ряд питань, пов'язаних із владними правопорушеннями, а саме так ми можемо перекладати латинський термін «адміністративна деліктологія», залишається недостат-



ньо вивченим. На жаль, ще й досі в суспільстві панує думка, що суспільні науки, особливо історія і право – це псевдонауки, які постійно змінюють своє внутрішнє наповнення відповідно до політичних тенденцій. Такий підхід є хибним. Тому що управління, право та історія – перші науки, які вивчалися з найдавніших часів і вдосконаленню яких присвячували свій час видатні вчені давнини: Геродот, Платон, Аристотель, Августин, Ломоносов та багато інших.

Головне завдання науки – підвищення ефективності: ефективності прального порошку (хімія), ефективності яблуневого саду (рослинництво)..., ефективності законодавства (правознавство). Системно підходили до вирішення проблеми вивчення проступку та механізмів протидії йому в Україні та зробили вагомий внесок вітчизняні вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Арістова, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, О. Кузьменко, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, Є. Курінний, Н. Нижник, Н. Матюхіна, В. Опришко, О. Остапенко, П. Пацурківський, О. Рябченко, С. Стеценко, М. Тищенко, О. Фрицький, В. Цветков, В. Шамрай, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін. Проблеми адміністративної протидії проступкам також досліджували російські дослідники: Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Н. Глазунова, Ю. Козлов, Б. Лазарев, Ю. Тихомиров та ін. Модель організації діяльності органів публічної влади, яка міститься у працях провідних українських вчених, базується на вивченні теоретичних основ суспільного розвитку, виявленні тих помилок, які притаманні пострадянським країнам, та аналізі досягнень провідних країн світу. Однак, через низку об'єктивних і суб'єктивних причин, в українських реаліях наукові висновки достатньою мірою не вплинули на нормотворчість, потребуючи нового осмислення з огляду на їхню потенційну ефек-

тивність і механізм упровадження в законодавство. Суспільні науки і насамперед – юридична наука повинні дати відповідь, яким чином зупинити державоруйнівні процеси, які відбуваються в державі. Це – питання національної безпеки.

Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Для цього є необхідним оновлення правової бази відносин держави з особою, які мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності влади перед людиною, а й навпаки – людини перед державою, що за сучасних умов є не виявом авторитаризму, а способом організації влади всього українського суспільства, демократії громадян України. Одним із напрямів зовнішньої політики наша країна визначила входження до європейських структур із метою створення високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Держава і громадянин мають один перед одним як права, так і обов'язки. Як відповідальність особи перед суспільством, так і відповідальність держави перед суспільством – основа демократичного розвитку.

У теорії права делікт (правопорушення) за ступенем суспільної небезпеки переділяється на злочини і проступки. За сферою, в якій вчинено правопорушення, злочини та проступки можуть бути економічні, військові, дорожньо-транспортні, податкові, митні тощо. Але в радянському праві такі «теорії» вважалися хибними. Тому для того, щоби спростити життя соціалістичним органам, усі проступки були названі правопорушеннями та розміщені в одному кодексі – Кодексі України про адміністративні правопорушення [2]. Радянська модель соціалістичної відповідальності, за якою правопорушення за ступенем суспільної небезпеки переділялися на адміні-

стративні правопорушення та кримінальний злочин, виявилася хибною. Але головні принципи, закладені в радянському праві, ще збереглися.

Констатуючи, що ряд помилок у сучасному науково-практичному підході щодо адміністративної деліктології було припущено на теоретико-прикладному рівні, вбачаємо за необхідне провести аналіз цих базових положень. Такі нотатки дозволять правильно сформулювати готовий вектор подальшого дослідження, а також зосередити увагу на концептуальних, найбільш вагомих тезах щодо місця адміністративної деліктології у громадянському суспільстві.

Для того, щоб аргументувати формулу суспільних правовідносин, яка, на думку автора, дозволить нашому суспільству виправити ряд системних помилок до побудови суспільних відносин, необхідно детально проаналізувати всі складові механізму, який, на жаль, працює не відповідним чином, що зазначають усі вчені юристи, економісти й соціологи у своїх наукових працях щодо стану правовідносин у державах Східної Європи. Отже, визначившись із предметом деліктології в цілому, необхідно декілька слів сказати про об'єкт, який досліджує наука деліктологія. «Делікт (лат. *delictum* – провина, проступок) – правопорушення, тобто незаконна дія, проступок, злочин. У римському праві – заподіяння шкоди іншій особі, її сім'ї або майну, порушення правового припису або заборони» [3, с. 55]. Як наслідок учинення делікту наставала відповідальність. «Відповідальність за делікт наставала за наявності таких умов: дієздатність правопорушника, вина, здійснення правопорушення» [4, с. 55].

У цій ситуації, по-перше, слід послідовно і системно вивчати норми давньоримського права та його галузей публічного і приватного права. Ще Ульпіан у Стародавньому Римі визнавав поділ права на публічне – те,

що стосується становища держави, та приватне – те, що стосується користі окремих осіб. З урахуванням сентенцій Ульпіана критеріями розмежування публічного та приватного права є суб'єкт правовідносин, метод правового регулювання та формальна ознака, яка передбачає захист державою приватноправових інтересів за наявності відповідної ініціативи потерпілої особи та захист публічного інтересу органами державної влади з власної ініціативи [5, с. 53]. По-друге, тримати руку «на пульсі» світових тенденцій права, аналізувати пропозиції міжнародних організацій. Саме вираженням такого підходу до реформування публічного права стала Концепція адміністративної реформи в Україні [6]. Вона задекларувала новітні підходи до творення нових комунікативних кодексів, в яких поєднувались би матеріальні та процесуальні норми публічного права. Прийняття і запровадження спершу Митного кодексу України [7], а потім Кодексу адміністративного судочинства України [8] створило можливість революційних змін в адміністративному праві, яке свого часу підмінило собою публічне право.

Публічне право – система правових норм, які регулюють суспільні (публічні) відносини. Публічні відносини в усіх сферах суспільного життя регулюються нормативними актами. Публічне право охоплює господарське, ліцензійне, адміністративне, поліцейське, фінансове ... право. Родовим для публічного права є імперативний метод регулювання, якому притаманна низка ознак, що визначає його природу, сутність. Публічне право як сукупність правових норм, що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання і захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру, регламентує відносини за участі держави, а також між суб'єктами, які є фігуран-

тами держави або перебувають у відносинах влади і підпорядкування [9, 78–80].

Своєю чергою, адміністративне право – система правових норм щодо забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративне право є складовою частиною публічного права. «Публічне право – це те, що стосується становища держави; приватне – це те, що стосується користі окремих осіб; існує корисне в суспільному аспекті й корисне у приватному аспекті» (Дигести Юстиніана 1.1.2). Своєю чергою, публічне право разом із приватним правом є складовими громадянського права. Головна функція права як суспільного явища – захист прав і свобод громадянина. Головна ж функція адміністративного права – захист прав і свобод громадянина від протиправних дій чи бездіяльності державних службовців.

Заміна термінів «адміністративне правопорушення» та «адміністративна відповідальність» на «публічне правопорушення» та «публічна відповідальність» має велике як теоретичне, так і практичне значення. Зупинімося на практичному аспекті трансформації радянського адміністративного права, при цьому зазначмо, що діяльність щодо трансферу норм уже пройшла апробацію у Митному кодексі, зарекомендувавши себе позитивно.

Отже, модель побудови публічно-правових відносин, базуючись на певних аксіомах побудови відносин між владою та громадянами, має такий вигляд.

- Кожен громадянин, у разі скоєння протиправного діяння (правопорушення, делікту), яке не має великої суспільної небезпеки, а отже, не підпадає під кримінальну відповідальність, несе публічну відповідальність, незалежно від своєї соціальної належності або посади.

- Публічні проступки переділяються на групи (види) за горизонтальним

принципом відповідно до сфери, в якій вони вчиняються.

- Проступок (публічний проступок) – винна, умисна дія, бездіяльність особи (громадянина), яка суперечить установленим нормам публічної поведінки і призвела до негативних моральних та (або) матеріальних наслідків.

- Публічна відповідальність (відповідальність за проступок) – відповідальність особи (громадянина) за вчинення проступку, яка накладається уповноваженим органом (посадовою особою) з метою приведення виявлених недоліків (порушень) до відповідного (визначеного в законодавстві) стану.

- Норми, які регулюють відповідальність за проступки в різних сферах життя суспільства, мають міститись у відповідних базових кодексах.

Головною позитивною рисою запропонованих змін є те, що вони не ламають і не суперечать головним засадам сучасного законодавства України, не вносять хаосу до адміністративної діяльності органів державної влади, не створюють суперечностей як у правотворчій, так і в правоохоронній діяльності. Запропонований трансфер правових норм не є простим перенесенням норм з одного кодексу до іншого. Він є одним із кроків від застарілої концепції радянського адміністративного права з засиллям банкетних (відсильних) норм та величезним обсягом підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів до сучасного ефективного законодавства, яке відповідатиме найкращим прикладам світової юриспруденції, а найголовніше – демократичним принципам побудови відносин між владою та громадянином.

Насиченість правового простору диктує потребу не модернізації Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10], а його безпосереднього революційного перетворення на нормативний акт, який поряд із Кодексом адміністра-

тивного судочинства та Адміністративним процедурним кодексом стане базовим у державно-правовій сфері, який міститиме такі підгалузі, як адміністративне право, адміністративна деонтологія, адміністративне судочинство, дисциплінарне право, службове право, адміністративний процес. «Адміністрація (лат. administration – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя» [11, с. 672]. Administratio, з лат. – керування, управління [12, с. 31]. Викристалізація з адміністративно-правових відносин деліктів, які можна віднести до кримінальних проступків, та ряду публічних проступків, дозволить вирізнити групи саме адміністративних проступків. Така робота на законодавчому рівні вже розпочалась, про що свідчить поява в КУпАП глави 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», яка певним чином узгоджується з Кодексом адміністративного судочинства України [13].

Для того, щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести ряд правових аксіом.

- Адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень).

- За ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти переділялися на адміністративні злочини та адміністративні проступки.

- Суб'єктом учинення адміністративного делікту може виступати тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями.

- Адміністративний делікт – суспільне явище і, отже, – особливий вид публічного делікту. Адміністративний проступок – особливий вид публічного проступку.

- Особливістю адміністративного делікту є те, що, говорячи про проступки у сфері управління, ми повинні пам'ятати про наявність дисциплінарних і службових проступків з особливостями суб'єктивно-об'єктивних ознак, упровадженням тощо.

Наведений перелік аксіом не є вичерпним, але він дозволяє вивести головну формулу щодо місця адміністративного делікту, адміністративної деліктології в системі права в цілому і, зокрема, в законодавстві України під час реформування та приведення у відповідність до загальносвітових вимог.

Отже, адміністративним деліктом визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (державним службовцем), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству.

Особливістю профілактики та попередження вчинення адміністративних деліктів у громадянському суспільстві є публічність органів державної влади, яка виражається насамперед, у доступності для населення інформації щодо діяльності органів державної влади, а також можливості для громадян і громадських організацій впливати на їхню діяльність.

Отже, адміністративна деліктологія – науковий напрям, навчальна дисципліна, практична діяльність, яка за суттю є складовою частиною адміністративного права. На жаль, лише ст. 14 Кодексу України про адміністративні правопорушення ставиться логічно та змістовно до адміністративних деліктів. До Кодексу України про адміністративні правопорушення мають бути внесені кардинальні зміни, які дозволять змінити та виправити нелогічний, неадекватний стан речей у нашому суспільстві, що не відповідає сучасним реаліям життя

та правовій науці. Така адміністративно-правова реформа, своєю чергою, приведе до створення реальної правової основи для гармонізації законодавства, суспільно-культурного та економічного зростання нашої держави.

Отже, можемо вирізнити чотири основні напрямки адміністративно-правової реформи:

- у науковому сенсі – в аналізі теоретичних основ адміністративного права в системі взаємодії приватного та публічного права;

- у правотворчості виражатись – у систематизації нормативних актів, трансфері правових норм і кодифікації законодавства;

- у навчальному процесі – у створенні єдиної системи послідовного викладення публічно-правових дисциплін, визначенні в їхнім колі провідного місця адміністративного права;

- у правозастосовній діяльності – у відокремленні державних послуг від господарської діяльності та вдосконаленні механізму протидії адміністративним проступкам і злочинам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Юридична* енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 2. – С. 56.
2. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51.
3. *Юридична* енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 2. – С. 55.
4. *Юридична* енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.). – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 2. – С. 55.
5. *Харитонов Є. О.* Основи римського приватного права: Конспект лекцій / Є. О. Харитонов. – Х. : Одиссей. – С. 53.
6. *Указ* Президента України «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.
7. *Митний кодекс* України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39.
8. *Кодекс* адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35.
9. *Підпригора О. А., Харитонов Є. О.* Римське право : [підручник]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – С. 78–80.
10. *Кодекс* України про адміністративні правопорушення 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51.
11. *Юридична* енциклопедія / [Ю. С. Шемшученко; (відп. ред.)]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.
12. *Словник* іншомовних слів / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.]. – К., 2000. – С. 31.
13. *Кодекс* адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36.

Петков С. В. Адміністративна деліктологія – наріжний камінь адміністративно-правової реформи в країнах Східної Європи

У статті проаналізовано місце адміністративної деліктології у системі права. Визначено основні напрями адміністративно-правової реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правова реформа, адміністративний делікт, правопорушення.

Петков С. В. Административная деликтология – краеугольный камень административно-правовой реформы в странах Восточной Европы

В статье проанализировано место административной деликтологии в системе права. Определены основные направления административно-правовой реформы в Украине.

Ключевые слова: административно-правовая реформа, административный деликт, правонарушение.

Pyetkov S. Administrative dialectology – the cornerstone of administrative and legal reform in Eastern Europe

The place of the administrative dialectology in the administrative system of law is analyzed in this article. The basic directions of administrative and legal reform in Ukraine are defined.

Key words: administrative and legal reform, administrative offenses, offenses.

