

УДК: 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.91>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Чернобук В.В.,*викладач кафедри загальноправових дисциплін**Навчально-наукового інституту права та інноваційної освіти**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ)*

ORCID: 0009-0003-0249-5051

Чернобук В.В. Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України.

У статті досліджуються окремі недоліки чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення в порівнянні з положеннями нового адміністративного кодексу. На прикладах показані окремі недоліки нового нормативного регулювання. Також автор статті зазначає, що за останні роки в Україні реалізовані найбільші нормативно-правові заходи з модернізації адміністративно-деліктного законодавства. Зайвий раз змушує задуматися про відставання законотворчого процесу від реальних потреб суспільства нестримне зростання кількості реєстрованих адміністративних правопорушень. У статті виокремлюються деякі аспекти поліпшення законодавства про адміністративні правопорушення та адміністративно-деліктного процесу, конкретизування поняття і юридичного значення норми про адміністративну відповідальність, переосмислення деяких наукових догм, призводять вчених до необхідності уточнення понять, що становлять суть правового регулювання відносин у сфері адміністративної відповідальності: адміністративно-деліктні відносини, адміністративно-деліктне право, норма адміністративно-деліктного права для подальшого регулювання правових відносин у сфері адміністративної відповідальності. На основі переосмислення усталених в науці поглядів про адміністративну відповідальність як одного з інститутів адміністративного права автор обґрунтовує висновок про те, що норми, що регулюють питання даного виду юридичної відповідальності, утворюють самостійну галузь українського права - адміністративно-деліктне право. Адміністративно-деліктне право здійснює матеріально-правове регулювання адміністративної відповідальності. Також зазначається думка наукових діячів, які зазначають що КУпАП в нинішньому його стані багато в чому застарів і вимагає кардинального коригування на новій концептуальній і доктринальній основі. Сукупність складових його норм має свій предмет, метод правового регулювання, відокремлену організацію нормативного матеріалу про адміністративні правопорушення. Для сучасного адміністративно-деліктного права характерна інтеграція з кримінальним правом, що

дозволяє ефективніше використовувати їх потужності в попередженні правопорушень.

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, покарання, адміністративні правопорушення, галузь права, адміністративно-деліктні правовідносини.

Chernobuk V. Current problems of the Administrative-tort law of Ukraine.

The article examines certain shortcomings of the current Code of Ukraine on administrative offenses in comparison with the provisions of the new administrative code. The examples show individual shortcomings of the new regulatory regulation. The author of the article also notes that in recent years, Ukraine has implemented the largest regulatory and legal measures to modernize administrative and tort legislation. The unstoppable increase in the number of registered administrative offenses makes us think again about the lagging of the law-making process from the real needs of society. The article singles out some aspects of improving the legislation on administrative offenses and the administrative-delict process, specifying the concept and legal meaning of the norm on administrative responsibility, rethinking some scientific dogmas, leading scientists to the need to clarify the concepts that constitute the essence of legal regulation of relations in the field of administrative responsibility: administrative-delict relations, administrative-delict law, norm of administrative-delict law for further regulation of legal relations in the sphere of administrative liability. On the basis of rethinking the views established in science about administrative responsibility as one of the institutes of administrative law, the author substantiates the conclusion that the norms regulating the issue of this type of legal responsibility form an independent branch of Ukrainian law - administrative tort law. Administrative-delict law carries out material-legal regulation of administrative liability. The opinion of academics is also noted, who note that the Code of Criminal Procedure in its current state is outdated in many respects and requires a radical adjustment on a new conceptual and doctrinal basis. The set of its constituent norms has its own subject, method of legal regulation, separate organization of regulatory material on administrative offenses.

Modern administrative and tort law is characterized by integration with criminal law, which allows more effective use of their powers in the prevention of offenses.

Key words. Administrative-delict law, punishment, administrative offenses, branch of law, administrative-delict legal relations.

Постановка проблеми. Увага до предмету і системи адміністративного права цілком виправдано. Ці питання є ключовими для галузі права як основного структурного утворення. Але суспільні відносини, регульовані нормами адміністративного права, не є застиглою констанцією. Без знання динаміки їх розвитку складно зрозуміти і тим більше спрогнозувати перспективи адміністративно-правового регулювання.

Звідси - потреба «звіряти годинник» з фактичним станом регульованих суспільних відносин, особливо в перехідний від тоталітарного до соціального демократичного державі період.

Динамізм сучасних суспільних процесів зумовив подальшу диференціацію галузей українського права, появу нових правових утворень. Гіпотеза про наявність самостійних предмета і методу регулювання у норм про адміністративну відповідальність стала реальністю: в системі українського права відокремилося в якості самостійної галузі адміністративно-деліктне право. Шлях до такого визнання далеко не простий. Традиційно захист суспільних відносин у публічній сфері пов'язувався із застосуванням кримінального покарання. Але вже в пам'ятках права були зроблені спроби диференціювати відповідальність залежно від тяжкості скоєного. Надалі це призвело до виділення в кримінальних кодексах багатьох держав поряд з власне злочинами поняття кримінальних проступків, за вчинення яких передбачалися менш суворі покарання. Друга модель відповідальності за незлочинні правопорушення сформувалася після 1917 р., коли не тільки центральна влада, а й місцеві Ради народних депутатів та їх виконкоми стали приймати рішення з адміністративною санкцією (адміністративне стягнення) [3].

Проте, враховуючи дискусійність даного питання, звернемося до характеристики змісту адміністративно-деліктного права як нової галузі та його місце в системі українського права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням адміністративної відповідальності приділялась увага в наукових працях Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Є. В. Додіна, Л.В. Коваль, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, О.І. Миколенка та інших. Але комплексне дослідження, яке б об'єднувало в собі характеристику сучасної проблематики адміністративно-деліктного права в юридичній літературі відсутнє.

Метою статті є розкриття сутності актуальних проблем сучасного адміністративно-деліктного права України.

Виклад основного матеріалу. За останній час активний розвиток отримало адміністративно-деліктне законодавство, так як ним здійснюється адміністративна деліктизація діянь, формулюється склад конкретних видів адміністративних правопорушень, визначаються покарання за їх вчинення. Важливими факторами, що знижують ефективність функціонування діючої системи законодавчого регулювання адміністративної відповідальності, є: накопичені за минулі роки проблеми в практиці на стадіях порушення і розгляду справ про адміністративні правопорушення, виявлені недоліки і прогалини в адміністративно-процесуальних нормах кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП); навмисне порушення, ігнорування або відверте нерозуміння окремими правозастосовниками вимог КУпАП до належного оформлення матеріалів справ про адміністративні правопорушення та ведення провадження по ним, і ряд інших проблем [4].

Задовільна розробка теорії адміністративно-деліктного права передбачає глибоке дослідження поняття і змісту адміністративно-деліктних правовідносин. Саме в них реалізуються адміністративна відповідальність, права та обов'язки учасників цих правовідносин. Колишні напрацювання при всій їх цінності не дають адекватного уявлення про сучасні адміністративно-деліктні правовідносини. Їх теоретична модель повинна враховувати не тільки новелізацію законодавства про адміністративну відповідальність, розширення у КУпАП числа учасників адміністративно-деліктних правовідносин, а й істотну зміну їх статусу в адміністративно-юрисдикційному процесі [1].

Адміністративно-деліктне право характеризує і властивий йому особливий метод правового регулювання, тобто сукупність правових прийомів впливу на суспільні відносини. Галузевий метод залежить перш за все від поєднання заборонного, зобов'язуючого і дозвільного способів правового регулювання. Для адміністративно-деліктного права домінуючим є перший з них. Саме заборона шляхом імперативного визначення законодавцем небезпечних для суспільства діянь і погрози застосування адміністративного покарання у випадках їх вчинення визначає суть методу регулювання адміністративно-деліктного права. Однак таке визначення окреслює лише загальну модель даного галузевого методу. Для його з'ясування важливо визначити позиції, які займають суб'єкти певного виду правовідносин. Загальне юридичне становище суб'єктів, їх правовий статус, на що звертає увагу О.М. Миколенко, є вирішальною рисою галузевого методу правового регулювання [7].

Проблеми, які сьогодні асоціюються з адміністративно-деліктним правом, можна поділити на декілька груп.

До першої групи відносяться питання щодо визначення місця адміністративно-деліктного права в системі права України.

До другої групи проблем адміністративно-деліктного права можна віднести – відсутність у законодавця чітких критеріїв систематизації норм права взагалі та норм адміністративно-деліктного права, зокрема.

До третьої групи проблем адміністративно-деліктного права можна віднести – необґрунтоване використання юридичної термінології при формулюванні статей КУпАП.

Суб'єкти адміністративно-деліктних правовідносин володіють особливим правовим статусом. Він виражається в законодавчому закріпленні кола учасників виробництва у справах про адміністративні правопорушення, їх прав і обов'язків, жорсткому регулюванню системи суб'єктів адміністративної юрисдикції та їх компетенції, закріпленні сукупності правових засобів виявлення адміністративних правопорушень, встановлення винності осіб, які їх вчинили, та ін. При цьому наявність у суб'єктів адміністративної юрисдикції повноважень щодо застосування адміністративних покарань не означає безправності інших учасників адміністративно-юрисдикційного процесу [8].

Весь зміст і розвиток адміністративно-деліктних правовідносин пронизує принцип змагальності учасників цих відносин, які наділяються відповідними процесуальними правами. Так особа, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, має право знайомитися з усіма матеріалами справи, давати пояснення, представляти докази, заявляти клопотання і відводи, користуватися юридичною допомогою захисника та ін. Саме принцип змагальності, відображаючи реалії правової держави, що надає особливу своєрідність адміністративно-деліктним правовідносинам, формує специфічний правовий режим. Адміністративно-деліктне право має не тільки свій предмет і метод правового регулювання, а й відповідну організацію нормативного матеріалу. У процесі розвитку права його структурні підрозділи не залишаються незмінними. На формування галузі права значний вплив надають рівень зрілості, спосіб закріплення відокремленої групи норм. Нерідко така спільність розвивається в надрах іншої галузі права [9].

Так було і з нормами, що регулюють адміністративну відповідальність, які включалися до складу адміністративного права.

Якісний стрибок в організації норм про адміністративну відповідальність у вигляді кодексів про адміністративні правопорушення завершив по суті нормативне оформлення адміністратив-

но-деліктного права як самостійної галузі права.

За останні роки в Україні реалізовані найбільші нормативно-правові заходи з модернізації адміністративно-деліктного законодавства, проте говорити про його оптимальності зарано. Зайвий раз змушує задуматися про відставання законотворючого процесу від реальних потреб суспільства нестримне зростання кількості реєстрованих адміністративних правопорушень [6].

Поліпшення законодавства про адміністративні правопорушення та адміністративно-деліктного процесу, конкретизування поняття і юридичного значення норми про адміністративну відповідальність, переосмислення деяких наукових догм, призводять вчених до необхідності уточнення понять, що становлять суть правового регулювання відносин у сфері адміністративної відповідальності: адміністративно-деліктні відносини, адміністративно-деліктне право, норма адміністративно-деліктного права, і вибору методів дослідження ефективності норм для подальшого регулювання правових відносин у сфері адміністративної відповідальності [1].

Перша спроба реформування КУпАП була зроблена в 2014 р. У той час вона залишилася непоміченою і не була підтримана ні вченими, ні політиками, ні законодавцями. Набагато пізніше (навесні 2019 року) юридичній спільноті була запропонована ідея модернізації. Стрімке обговорення розробленої концепції реформування законодавства про адміністративні правопорушення завершилося оприлюдненням концепції нового Кодексу про адміністративні правопорушення. Однак включені в концепцію положення не містять переконливих обґрунтувань і аргументів, що дозволяють говорити про глобальну необхідність реформування в даній сфері законодавства в даний період часу [2].

Сформульовані в концепції пропозиції про реформування виглядають не підготовленими: фрагментарними і несистемними, що дозволяють припустити, що після їх безпосереднього оприлюднення, проблем у сфері адміністративної деліктології додасться. У нинішній час цю ідею можна назвати передчасною реформою адміністративно-деліктного права. Хитка стабільність в цій вельми важливій сфері правозастосування здатна залучити в практику великі нікому не потрібні проблеми, протиріччя і неясності. До розробки нового КУпАП слід підходити з фундаментальними аргументами на користь необхідності подібних реформ, висуваючи при цьому вагомі причини сучасного реформування законодавства в цій сфері.

Багато наукових діячів відзначають, що КУпАП в нинішньому його стані багато в чому застарів і вимагає кардинального коригування на новій концептуальній і доктринальній основі. Як підкреслює Задорожна Я.В., для більш ре-

зультативного регулювання суспільних відносин норми адміністративно-деліктного права повинні моделюватися з урахуванням функціональної специфіки державної правової політики протидії адміністративній деліктності. Україна потребує науково-обґрунтованої методики визначення оптимальних моделей здійснення пеналізації та деліктації у сфері адміністративної відповідальності [3].

На превеликий жаль, при прийнятті Кодексу про адміністративні правопорушення законодавець не захотів прислухатися до думки тих людей, які підтримували ідею розмежування норм єдиного кодифікованого закону і створення двох юридично самостійних кодексів – Кодексу про адміністративні правопорушення та адміністративно-деліктного процесуального кодексу.

Перший повинен був містити принципи і завдання адміністративно-деліктного законодавства, види адміністративних покарань і загальні правила їх призначення, поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення, а також значний перелік протиправних діянь, які є на державному рівні адміністративними правопорушеннями. Другий кодекс – докладно описувати процедуру провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Висновки. У зв'язку з перерахованим вище комплексом проблем, стає все більш актуальною і очевидною необхідність серйозного аналізу і продуктивної ревізії діючої концепції і змісту законодавства про адміністративні правопорушення, враховуючи нові тенденції і закономірності розвитку нормотворчої і правозастосовчої практики в адміністративно-деліктній сфері.

Формування сучасного адміністративно-деліктного права передбачає взаємодію з інститутами адміністративного права, перш за все такими, як статус органів виконавчої влади, їх система, компетенція. Відомо, що більшу частину суб'єктів адміністративної юрисдикції складають органи виконавчої влади, їх посадові особи. Загальний статус і систему цих суб'єктів визначають норми адміністративного права, адміністративно-деліктне право формує їх спеціальний статус як суб'єктів, уповноважених розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Такий зв'язок чітко проглядається при реформуванні системи виконавчої влади. Створення (скасування), зміна компетенції органу виконавчої влади, що володіє контрольно-наглядовими повноваженнями, тягне за собою, як правило, внесення відповідних корективів в КУпАП.

Найбільш тісні взаємозв'язки адміністративно-деліктне право має з кримінальним правом. Їх зближує загальна спрямованість, вони вирішують одну стратегічну задачу попередження правопорушень. І однією з закономірностей сучасного розвитку цих галузей є їх тісна інтеграція. Їх фор-

ми стають все різноманітнішими: суміжні склади злочинів і адміністративних правопорушень, склади злочинів з адміністративною преюдицією, декриміналізація злочинів з подальшим встановленням адміністративної відповідальності, використання нормативної матерії для конструювання складів адміністративних правопорушень та ін.

Таке велике загальне поле захисту за допомогою норм адміністративно-деліктного і кримінального права - об'єктивна реальність, що дозволяє зробити висновок про те, що адміністративно-деліктне право є складовою частиною сім'ї охоронного (деліктного) українського права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. Київ: Кн. для бізнесу, 2007. 912 с.
2. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. Адміністративне право і процес. № 3(9). 2014. С. 156–167.
3. Задорожна Я.В. Спосіб вчинення протиправного діяння як ознака об'єктивної сторони адміністративного проступку: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2016. 18 с
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.
5. Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен. К.: Юрінком-Інтер, 2004. 528 с.
6. Лук'янець Д. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання. Суми: Університетська книга, 2006. 376 с.
7. Миколенко О.М. Адміністративно-деліктне право України: проблеми сьогодення та перспективи розвитку. URL: <http://pd.onu.edu.ua/article/view/233825/232479>.
8. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / Авер'янов В., Лук'янець Д., Хорошак Н. Право України. 2004. № 11. С. 11–16.
9. Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків : Розпорядж. Президента України від 30.05.2012 р. № 98/2012-рп : станом на 24 лют. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/98/2012-rp#Text>