

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.3.28>

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Савіцька В.В.,
*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Савіцька В.В. Актуальні питання адміністративно-деліктного права України.

Зазначається, що активний розвиток суспільних відносин вплинув на оновлення доктринальних засад українського адміністративного права, внаслідок чого в сучасній науці адміністративного права України точаться постійні дискусії, в тому числі ті, що безпосередньо стосуються адміністративно-правових відносин. Перспективи адміністративно-правової науки, як і галузей адміністративного права, пов'язані із сучасними завданнями, які ставить перед собою наука відповідно до суспільних вимог, які необхідно вирішувати, у тому числі шляхом застосування заходів. Зазначається, що адміністративне право регулює значну кількість різноманітних суспільних відносин, серед яких особливе місце посідають адміністративно-деліктні відносини, які охоплюють різноманітні відносини, на які поширюється дія норм адміністративного права, яке на сьогодні перебуває у стадії системного реформування і здебільшого пов'язана з відносинами щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, розгляду адміністративних спорів, застосування заходів адміністративної відповідальності, притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб публічного права. Звертається увага на спроби реформування адміністративно-деліктного законодавства, оскільки прийнятий за радянських часів кодифікований акт адміністративно-деліктного законодавства не відповідає реаліям і вимогам сьогодення. Тому проблематика оновлення адміністративно-деліктного законодавства посідає чільне місце в наукових розробках вітчизняних правознавців. Існуючі наукові дискусії щодо виокремлення адміністративно-деліктного права в самостійну галузь права існують і донині, але мусимо констатувати, що адміністративно-деліктне право, незважаючи на власну специфіку, виконує значну кількість різноманітних функцій (регулятивну, зобов'язуючу, дозвільну, охоронна, виховна тощо), це підгалузь адміністративного права, яка має особливий предмет правового регулювання, який являє собою сукупність правових норм, що регулюють відносини, що виникають із доктрини адміністративної деліктності. Наголошується, що становлення сучасного адміністративно-деліктного права передбачає взаємодію з інститутами адміністративної відповідальності, передбаченими галузевими нормами законів, які можуть включати порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, зовсім відмінний від регламентованого Кодексом України про адміністративні правопорушення, що вимагає нових теоретичних поглядів на встановлення системи адміністративних стягнень.

Ключові слова: адміністративне право, реформування, правовідносини, адміністративна відповідальність.

Savitska V. Actual issues of administrative and tort law of Ukraine.

It is noted that the active development of social relations influenced the renewal of the doctrinal foundations of Ukrainian administrative law, as a result of which there are constant discussions in the modern science of administrative law of Ukraine, including those directly related to administrative-legal relations. The perspectives of administrative and legal science, as well as the branches of administrative law, are related to modern tasks that science sets before itself in accordance with social requirements, which must be solved, including through the application of measures. It is noted that administrative law regulates a significant number of various social relations, among which a special place is occupied

by administrative-delict relations, which cover a variety of relations, which are covered by the norms of administrative law, which is currently in the stage of systemic reform and is mostly related to relations regarding ensuring the realization of human and citizen rights and freedoms, consideration of administrative disputes, application of measures of administrative responsibility, bringing to disciplinary responsibility persons under public law. Attention is drawn to attempts to reform the administrative-tort legislation, since the codified act of administrative-tort legislation adopted during the Soviet era does not meet the realities and requirements of today. Therefore, the issue of updating the administrative-delict legislation occupies a prominent place in the scientific developments of domestic jurists. Existing scientific discussions on the separation of administrative-tort law into an independent branch of law exist to this day, but we must state that, despite its own specificity, administrative-tort law performs a significant number of various functions (regulatory, binding, permissive, protective, educational, etc., is a sub-branch of administrative law, which has a special subject of legal regulation, which is a set of legal norms regulating relations arising from the doctrine of administrative tort. It is emphasized that the formation of modern administrative and tort law involves interaction with the institutions of administrative responsibility provided for by the sectoral norms of laws, which may include the procedure for bringing a person to administrative responsibility, which is completely different from that regulated by the Code of Ukraine on administrative offenses, which requires new theoretical views on establishing a system of administrative penalties

Key words: administrative law, reformation, legal relations, administrative responsibility.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільних відносин в оцінці і ролі адміністративного права є необхідність спиратися на закріплення форм і напрямків діяльності держави, що потребує переосмислення ряду ключових науково-теоретичних засад адміністративного права шляхом його оновлення та змін основних частин значного масиву чинного адміністративного законодавства.

Це в значній мірі стосується інституту адміністративної відповідальності, вітчизняна правова доктрина щодо якої базується на розмежуванні кримінальних діянь і адміністративних правопорушень, тобто, серед окремих видів юридичної відповідальності – існує кримінальна і адміністративна відповідальність. З метою реалізації адміністративної відповідальності в Україні існує інститут адміністративних санкцій, визначений чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законами, при цьому ефективність і якість реалізації адміністративної відповідальності залежить не тільки від ефективності діяльності уповноважених органів та їх посадових осіб, але чіткої структурованої систему адміністративних санкцій, що вимагає нових поглядів на функції адміністративно-деліктного права. На сьогодні законодавче регулювання адміністративної відповідальності здійснюється на підставі значної кількості законодавчих актів, вона також встановлюється постановами місцевих рад та їх виконкомів, що суперечить пункту 22 частини першої ст. 92 Конституції України, в якій міститься імператив, що лише законами визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями.

Враховуючи дискусійність питань, пов'язаних з адміністративно-деліктними відносинами, зазначене підкреслює актуальність проведення існуючих проблемних питань адміністративно-деліктного права України.

Мета дослідження. Мета роботи полягає в правовому аналізі актуальних проблем адміністративно-деліктного права України.

Стан опрацювання проблематики. Сьогодні інститут адміністративно-деліктного права зайняв своє чільне місце в адміністративно-правовій літературі, про що свідчать численні наукові праці, серед яких варто відзначити вчених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янца, О.І. Миколенко, С.Г. Стеценка та інших науковців, які у своїх публікаціях звертали увагу на проблемні питання адміністративно-деліктного права. Але наявні в юридичній літературі проблемні питання характеристики змісту та особливостей реалізації функції адміністративної відповідальності та особливості сучасної проблематики адміністративно-деліктного права потребують нових поглядів на існуючі проблемні питання науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Активний розвиток суспільних відносин не могло позначитися на оновленні доктринальних засад українського адміністративного права. Як слушно наголошував академік В.Б. Авер'янов: «запровадження і реалізація нового погляду на сутність адміністра-

тивного права має сприяти істотному посиленню ролі у формуванні громадянського суспільства, демократичної, соціальної правової держави. Адже запровадження необхідних змін в адміністративному праві означає зрештою створення якісно нового, відмінного від колишнього, правового режиму регулювання відносин між органами виконавчої влади, їх посадовими особами і громадянами» [1, с. 9].

Висловлена двадцять років тому думка шановного науковця є актуальною і сьогодні, а існуючі погляди на сутність сучасного адміністративного права, в сучасній науці адміністративного права України точаться й донині. Перспективи розвитку адміністративно-правової науки, як й інших галузей адміністративного права, пов'язані із завданнями, які наука ставить перед собою та методами, якими вона має розв'язуватися. У загальному вигляді завдання науки адміністративного права, як і науки про право, зводяться насамперед до пізнання закономірностей розвитку публічно-правових явищ, визначення місця і ролі адміністративного права та адміністративно-правові відносини в системі права і законодавства України, дослідження адміністративно-правових інститутів з метою визначення меж взаємодії публічних і приватних інтересів з метою розробки шляхів їх узгодження, з'ясування ролі та значення публічно-правових і, зокрема, адміністративно-правових відносин у становленні та розвитку громадянського суспільства, удосконалення механізмів адміністративно-правового регулювання з метою ефективного впливу на розвиток державних і громадських інститутів [2, с. 169].

Враховуючи зазначене, в сучасній науці адміністративного права України активно формуються своєрідні напрями наукових досліджень, основною метою яких є розробка конкретних напрямків розвитку теорії адміністративного права, зокрема розвитку та удосконалення наукової доктрини адміністративно-деліктного права. Варто зазначити, що спроби реформування адміністративно-деліктного законодавства простежувалися протягом усього періоду незалежності Української держави, оскільки кодифікований акт адміністративно-деліктного законодавства було прийнято ще за радянських часів (1984), незважаючи на те, що багато його правові норми не відповідають реаліям і вимогам сьогодення. ми змушені ним користуватися, незважаючи на те, що чинний КУпАП містить багато концептуальних недоліків, норми якого характеризується розпоширеністю та не системністю, що спонукає наукову думку до численних теоретичних пошуків, шляхом внесення змін до КУпАП, або прийняти новий Кодекс про адміністративні проступки. З цього питання важливою є думка В.К. Колпакова, який зазначає, що «кодекс державницьких цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, в якій правовідносини склалися за принципом «заборонено все, що не дозволено законом», і втручання держави в усі сфери суспільне життя, права і свободи людини були нормою» [3, с. 306].

На думку А.О. Банчука, щоб надати правильні відповіді на ці питання та багато інших питань у сфері реформування адміністративно-деліктного законодавства допоможе вивчення досвіду європейських країн [4, с. 183].

Дійсно, можна запозичити позитивний досвід реформування адміністративно-деліктного законодавства провідних країн Європи, водночас для того щоб наблизити вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство до європейських принципів і стандартів необхідно активне його реформування, визначити пріоритетні напрямки подальшого розвитку. Проте, оскільки мова йде про адміністративну відповідальність, то складно переоцінити її соціальну роль. Вона виникає як правовий наслідок неприйнятної форми поведінки осіб, як фізичних, так і юридичних, неприйнятної форми реалізації їхніх прав та обов'язків у соціумі. Вона, перш за все, виконує завдання позитивного аспекту застосування, тобто формує певний внутрішній стан особи, її ставлення до дорученої справи, суспільства, а вже потім ставить собі за мету ретроспективність як наслідок правопорушення [5, с. 82]. Також науковці зазначають, що адміністративна відповідальність відрізняється від інших видів юридичної відповідальності, таких як кримінальна або цивільно-правова, за низкою параметрів: за органами, які компетентні її застосувати; за підставами її застосування, за правовими наслідками, що настають після її застосування; за органами, які її застосовують; за встановленими законом санкціями та визначеною правовою процесуальною процедурою її застосування [5, с. 84-85].

Наведений перелік також охоплюється і тими завданнями, що випливають із змісту ст. 1 КУпАП, яка ґрунтується на ст. 3 Конституції України, згідно якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава

відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [6]. Це завдання конкретизується в низці статей КУпАП, зокрема, в ст. 248, яка закріплює засади рівності громадян при розгляді справи про адміністративне правопорушення; відкритий розгляд справи про адміністративне правопорушення (ст. 249); ст. 268 визначає права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності [7]. Водночас положення ст. 24 того ж кодексу, в якій систематизовані різні види адміністративних стягнень, а також ст. 24-1 в частині застосування заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх – не відповідають сучасним вимогам.

У юридичній літературі можна зустріти різні думки щодо застосування адміністративних стягнень. Наприклад, О.П. Світличний, досліджуючи адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері надання побутових послуг, наголошує, що така відповідальність може бути передбачена не лише ст. 155 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а й іншими законодавчими актами. Зокрема, він зазначає, що одним із таких законодавчих актів є Закон України «Про захист прав споживачів», згідно ст. 23 якого центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту прав споживачів, здійснює державний контроль за додержанням законодавства про захист прав споживачів, забезпечує реалізацію державної політики щодо захисту прав споживачів, має право накладати адміністративні стягнення на винних осіб у випадках, передбачених законом, стягнення [8, с. 191].

Дійсно, якщо проаналізувати норми багатьох законодавчих актів, норми яких передбачають адміністративну відповідальність, то ці норми не визначають підстави її відповідальності, її зміст та порядок реалізації.

Тому проблематика оновлення адміністративно-деліктного законодавства посідає чільне місце в наукових розробках вітчизняних правознавців. Науковці аналізують проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин [9], адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності [10], функції адміністративно-деліктного права [11], проблеми становлення адміністративно-деліктного права та розвиток його нормативних джерел [12] тощо.

Наведені у цих працях приклади є підтвердженням того, що вчені-адміністративісти перебувають у постійному пошуку переосмислення ролі сучасного адміністративного права України, його предмета та системи.

До речі В.В. Чернобук вважає, що адміністративно-деліктне право утворює самостійну галузь права України. На його думку, проблеми, пов'язані з адміністративно-деліктним правом, можна розділити на декілька груп. До першої групи він відносить питання визначення місця адміністративно-деліктного права в правовій системі України, до другої групи він відносить відсутність чітких критеріїв систематизації законодавцем норм права в цілому та норм, що стосуються законодавчого процесу, адміністративно-деліктного права, зокрема, до третьої групи – невиправдане використання юридичної термінології у формулюваннях статей КУпАП [13, с. 524–526].

Вважаємо, що В.К. Колпаков у монографічному дослідженні переконливо обґрунтував основні теоретичні підходи до розуміння адміністративно-деліктного права як підгалузі адміністративного права [3, с. 86–99]. О.В. Панасюк також обстоює позицію, що адміністративно-деліктне право є підгалуззю адміністративного права. Адміністративно-деліктне право вчений розуміє як сукупність відповідних правових норм, а адміністративну відповідальність є його предметом [14, с. 22]. У свою чергу О.М. Миколенко обґрунтовано вважає, що сьогодні відсутні підстави для виділення у системі права України галузі чи підгалузі «адміністративно-деліктне право». Особливості предмету, методу, цілей, способів і типів адміністративно-деліктного правового регулювання, а також правового статусу суб'єктів адміністративно-деліктних правовідносин дозволяють стверджувати, що адміністративно-деліктне право є правовим інститутом адміністративного права України [15, с. 21].

Тому, актуальним для науки про право залишається питання визначення поняття адміністративно-деліктного права, його місця не лише в системі адміністративного права, а й у системі права загалом, предмета, структури (системи), джерел, суб'єктів адміністративне право. Перш за все, слід зазначити, що адміністративно-деліктне право – це сукупність правових норм, які визначають підстави адміністративної відповідальності, її зміст та порядок реалізації [12, с. 33].

Також варто підкреслити, що ключовим у носії адміністративно-деліктного права є інститут адміністративної відповідальності, який є одним із видів юридичної відповідальності. Важливість адміністративної відповідальності, як одного з основних видів юридичної відповідальності, наголошується в п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, в якій зазначено, що виключно законами

України визначаються: засади цивільно-правової відповідальності; дії, що є злочинами, адміністративними чи дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [6]. З приводу адміністративної відповідальності А.Т. Комзюк, зазначає, що така невизначеність є підставою для численних суперечок, зокрема, чи є цей перелік видів юридичної відповідальності вичерпним? Чи можна визнати існування, наприклад, економіко-правового, фінансово-правового, еколого-правового та інших видів? Як наслідок, чинне законодавство містить багато різних санкцій, не пов'язаних із зазначеними в Конституції України видами відповідальності – економічною, адміністративною, фінансовою, просто заходами впливу», при цьому чіткі і достатньо повні гарантії їх застосування практично відсутні [12, с. 34].

Поряд із цим у ст. 9 КУпАП надається визначення поняття «адміністративне правопорушення». Щодо адміністративної відповідальності лише зазначено, що вона настає, якщо порушення, передбачені КУпАП, за своїм характером не тягнуть за собою відповідальності відповідно до кримінального законодавства [7].

Відсутність законодавчого визначення поняття «адміністративна відповідальність» спонукає науковців до його авторського визначення. У загальному визначенні вчені-адміністративісти визначають адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими державними органами та їх посадовими особами встановленого порядку до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, шляхом застосування заходів державного примусу, передбачених законом.

З цього приводу І.П. Голосніченко зазначав, що законодавчо закріплено поняття адміністративного делікту має велике методологічне і практичне значення. Від того, який зміст буде вкладатися в це поняття, залежить від вибору юридичних і спеціальних заходів для здійснення профілактики і підвищення ефективності адміністративного законодавства [16, с. 43].

На думку Н.В. Павловської підставою для упорядкування системи адміністративно-деліктного законодавства потрібно встановлення: 1) загальних положень і принципів законодавства про адміністративні правопорушення; 2) переліку видів адміністративних покарань та правил їх застосування; 3) адміністративної відповідальності з питань, які мають суттєве значення при вирішенні адміністративних спорів; 4) порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, в тому числі встановлення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; 5) порядку виконання постанов про призначення адміністративних покарань, що знайшло відповідне відображення і закріплення в КУпАП, проте адміністративно-деліктні відносини постійно змінюються і розвиваються, ряд регулюючих їх норм застаріває, не виконує основних функцій адміністративно-деліктного законодавства в сфері покарання, перевиховання, попередження і вимагає внесення відповідних змін і доповнень, що викликає неодноразові спроби законодавців прийняти новий Кодекс в сфері врегулювання адміністративно-деліктних відносин або кардинально змінити діючий [17, с. 235].

Наведена думка свідчить про об'єктивну реальність ревізії адміністративно-деліктного законодавства та визначення шляхів його удосконалення.

Висновки. Таким чином, роблячи загальний висновок з викладеного, перш за все наголосимо на тому, що аналіз наукових думок, перерахованих існуючих проблем адміністративно-деліктного права, вказує на те, що питання адміністративно-деліктного права України потребують серйозного аналізу продуктивного теоретичного осмислення, зокрема, його взаємодію з іншими інститутами адміністративного права – суб'єктами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами. Визначити поняття «адміністративно-деліктне право», його предмет, структуру. В практичній площині перш за все необхідно на законодавчому рівні вирішити питання пов'язане із визначенням поняття «адміністративна відповідальність», впорядкувати в чинному КУпАП, або в новому Кодексі про адміністративні проступки порядок притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах. Том. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

2. Правова доктрина України (2013) у 5 т. Т. 2. Публічно-правова доктрина України / Ю.П. Битяк, Ю.Г. Барабаш, М.П. Кучерявенко та ін. За заг. ред. Ю.П. Битяка. Харків. Право, 864 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528. с.
4. Банчук А.О. Доповідь. «Адміністративно-деліктне законодавство європейських державах і пропозиції щодо його реформування в Україні». *Юридичний електронний науковий журнал*. 2016. № 2. С. 183–185.
5. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: нав. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
6. Конституція України. Рініята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. ст. 1122.
8. Світличний О.П. Особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у галузі надання побутових послуг. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. № 6. С. 188–193.
9. Літошенко О.С. Адміністративна відповідальність в системі юридичної відповідальності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2005. 21 с.
10. Гуржій Т.О. Актуальні проблеми законодавчого регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері безпеки дорожнього руху. *Право України*. 2009. № 3. 90–94.
11. Миколенко О.М. Каральна функція адміністративно-деліктного права. *Правова держава*. 2019. № 33. 71–77.
12. Комзюк А.Т. Адміністративно-деліктне право: деякі актуальні проблеми формування. Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України. Харків. 2020. 33–35.
13. Чернобук В.В. Актуальні проблеми адміністративно-деліктного права України. *Електронне наукове видання «Аналітично-рівняльне правознавство»*. 2023. № 6. С. 524–527.
14. Панасюк О.В. Адміністративно-деліктне право України: теоретичні питання розвитку та формування: автореф. дис. ... док. юрид. наук. Дніпро, 2021. 32 с.
15. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): автореф. дис. ... док. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 38 с.
16. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (Основні категорії і поняття). Ірпінь. 1998. 450 с.
17. Павловська Н.В. Адміністративно-деліктне законодавство та шляхи його удосконалення. *Наукові записки. Серія «Право»*. 2019. Випуск 7. С. 232–237.