

УДК 342.924

С.В. ПЕТКОВ, докт. юрид. наук, проф.,
Класичний приватний університет

РИМСЬКЕ ПРАВО ЯК ОСНОВА ДЛЯ ПОБУДОВИ СУЧАСНОЇ ЕФЕКТИВНОЇ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ МОДЕЛІ ВІДНОСИН МІЖ ВЛАДОЮ ТА ГРОМАДЯНИНОМ: ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ДЕЛІКТОЛОГІЇ

Ключові слова: римське право, публічно-правова модель, відносини між владою та громадянином, юридична деліктологія

Сучасний стан, в якому знаходяться країни пострадянського простору, насичений протиріччями та неузгодженостями. Відкритість до ідей сходу і зашореність у впровадженні власних думок, демократичні гасла, за якими ховаються «домостроївські» порядки – ось реалії сьогодення Російської Федерації, України, Казахстану. Протягом більш ніж 70-ти років на теренах більшої частини колишньої самодержавної Російської імперії тривав великий соціальний експеримент творення нового модернізованого комуністичного суспільства. Крах більшовицької ідеології відбувся задовго до краху Радянського Союзу, але й досі тривають конвульсії авторитарного підходу до державного управління, які пронизують як політико-правові, так і суспільно-культурні та економіко-господарські відносини. Корупція як пліснява проникає до самих підвалин державної влади. Для того, щоб подолати корупцію, її слід неначе плісняву викоринити до самої основи. Не повинно залишитись жодного потаємного закутка, де вона може причаїтись, щоб потім знову прорости з новою силою. Для цього система державної влади повинна бути простою і зрозумілою для ко-

жного громадянина, а законодавство справедливе та дієве.

Сучасний правовий нігілізм українського суспільства – це породження радянської владної системи, яка виголошувала загальнолюдські демократичні принципи і тут же цинічно їх порушувала. Звісно, яким же чином чиновник мав нести адміністративну відповідальність, якщо він сам був представником адміністрації?

Рівень забезпечення прав і свобод людини, їх обсяг та характер свідчать про рівень демократизації громадського суспільства. Сучасна законодавча база України, так само як і інших пострадянських країн, і досі являє собою сплетіння з юридичних казусів породжених державною політикою радянського періоду. Наприклад, нормативні акти регулюють стосунки, які в правовій системі відносяться до однієї галузі права, а відповідальність за їх порушення регламентована нормативним актом з іншої галузі права. В той же час сфери, в яких відбувається це взаємопроникнення, настільки різні за своєю правовою природою, що така взаємодія суперечить самій суті сучасного розвитку суспільства. Державно-правовою моделлю будь-якого суспільства, його основним законом є Конституція. Прийняття Конституції України стало початком якісно нового етапу в розвитку суспільства й держави, правової системи України, необхідною базою її реформування. Однією із складових реформування правової системи держави є проведення адміністративно-правової реформи, що потребує послідовної реалізації як національних законів, так і вимог міжнародно-правових актів.

Закони, навіть самі найкращі і зрозумілі для населення сьогодні, на жаль, не виконуються. Свята, громадські заходи, перетворюються на пивні гульбища. Юнаки та юнки з цигарками та пляшками пива «відпочивають» у парках, на дитячих майданчиках, у громадських місцях. Місцеві органи влади, як і правоохоронні органи, не діють... Жоден чиновник не несе відповідальності за бездіяльність.

У 1998 році була підготовлена та введена в дію Концепція «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні» [1]. Упродовж останніх десяти років здійснювалися деякі заходи щодо виконання окремих положень цієї Концепції, проте її впровадження було повільним і суперечливим. Виникла потреба в науковому моніторингу адміністративної реформи в Україні, виявленні найбільш проблемних питань функціонування управління та визначенні шляхів його вдосконалення. На жаль, сучасна наукова думка досить часто не намагається вирішувати динамічні питання, що ставить сьогодні, займаючи позицію статиста під час бою. Звісно, інноваційні рішення можуть виявитись хибними, на перший погляд, не переконливими, такими, що йдуть у розріз з усталеними поглядами. В свою чергу правозастосовча діяльність не завжди, й навіть, підкреслимо, майже ніколи, не враховує досягнення вчених правознавців. Нехтуючи досягненнями науки, так звані, «практики» прикривають тим самим свою професійну некомпетентність, незнання основ юриспруденції.

До теперішнього часу залишається відкритим питання щодо визначення сутності та змісту дефініцій, пов'язаних з поняттям делікту (правопорушення), а також визначенню місця і ролі місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку. В пострадянському законодавстві всі правопорушення поділяють за ступенем суспільної небезпеки на кримінальний злочин та адміністративне правопорушення. Але чому кримінальне право, кримінальний злочин, кримінальне законодавство? Якщо земельне право вивчає відносини в земельній сфері, то кримінальне в кримінальній? Можливо доречніше було би використовувати терміни «антикримінальне законодавство» або «карне право»? Помилка в алгоритмі або механізмі, дефініції або визначенні веде до помилки в законодавстві (помилкового законодавства), викривленні суті права, яка в свою чергу, призведе до помилковості в регулюванні су-

спільних процесів і, як наслідок, до економічних катаклізм, кризи, та інших негативних суспільно-економічних явищ. У цьому сенсі кримінальний злочин є просто злочином, так само, як адміністративне правопорушення є просто проступком.

Головне завдання науки – це підвищення ефективності в певній галузі народного господарства, серед яких є і правознавство. Юридична наука відіграє роль скальпеля, завдяки законодавчі органи країн світу змінюють, виправляють суспільні явища та процеси. Право – це практична реалізація концептуальних моделей, створених для покращення життя як окремої людини зокрема, так і розвитку сучасної цивілізації в цілому.

Системно підходили до вирішення проблеми вивчення проступку та механізмів протидії йому в Україні й зробили вагомий внесок такі вітчизняні вчені, як: 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 вчені: Г. Атаманчук, Д. Бахрах, Н. Глазунова, Ю. Козлов, Б. Лазарєв, Ю. Тихомиров та ін. Однак, у зв'язку з рядом об'єктивних і суб'єктивних причин в українських реаліях наукові висновки достатньою мірою не вплинули на нормотворчість, потребуючи нового осмислення з погляду на їх потенційну ефективність і механізм упровадження в законодавство. Суспільні науки і, перш за все, юридична наука, повинні дати відповідь, яким чином зупинити державоруйнівні процеси, які відбуваються в державі. Це питання національної безпеки.

Складність і заплутаність законодавства, основи якого були закладені ще в радянські часи (особливо це стосується публічного права, яке фактично більшою мірою підмі-

нило радянське адміністративне право), створило умови, за яких правові норми перестали впливати на побутову свідомість громадян, бо втратили регулюючий характер. Всеосяжний адміністративний контроль, який не стимулював ініціативу та розвиток економічних, культурних відносин у радянському суспільстві, сьогодні зведений до рівня, коли управлінська місія права переродилась в адміністративну діяльність держави, в якій виховна функція права стає ширмою для каральних заходів. І це в той час, як українські політики, базуючись на Конституції України та міжнародних правових актах, декларують сервісну, тобто таку що надає публічні послуги, роль держави. Стаття 3 Конституції України закріпила принцип, за яким людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю та головний обов'язок держави – затвердження і забезпечення прав і свобод людини.

В цій ситуації, по-перше, слід послідовно і системно вивчати норми давньоримського права та його галузей публічного і приватного права. По-друге, тримати руку «на пульсі» світових тенденцій права, аналізувати пропозиції міжнародних організацій. Саме виразом такого підходу до реформування публічного права стала Концепція адміністративної реформи в Україні [1]. Вона задекларувала новітні підходи до творення нових комунікативних кодексів, в яких би поєднувались матеріальні та процесуальні норми публічного права. Прийняття та запровадження спочатку Митного кодексу України [2], а потім Кодексу адміністративного судочинства [3] створило можливість революційних змін в адміністративному праві, яке свого часу підмінило собою публічне право.

Історія як наука вивчає становлення держави, інститутів влади та самоврядування, інші особливості розвитку суспільства та

людської цивілізації. Складовою частиною науки історії є такий напрям, як історія права, яка вивчає динамічний розвиток права в різних країнах світу. Порівняльне правознавство вивчає характерні особливості різних правових систем, їх взаємозв'язок, взаємопроникнення, вплив на розвиток суспільних відносин.

Суспільствознавство або соціологія наука про соціум (суспільство), вивчаючи динамічні процеси, які відбуваються у суспільстві, є основою для наук гуманітарного спрямування. В свою чергу, наука управління – одна з найдавніших наук – дала поштовх появі філософії вчення управління ще в різних країнах Давнього Світу, була предметом наукових пошуків батька історії Геродота сприяла появі громадянського права.

Римська культура подарувала Загальнолюдській цивілізації величезну кількість досягнень. Філософія, математика, архітектура, риторика, географія – науки, які культивувались у Давньому Римі. Латинська мова – це мова лікарів, юристів, вчених. Театр, музика, скульптура збагатились творіннями римських діячів. Релігія сучасної Європи, Америки, Африки та Азії отримали ідеї, що захопили думки багатьох під час боротьби християнства і язичництва (рис.1).

Але мабуть найбільшим надбанням Давнього Риму є право, як основа існування суспільства, де закон є домінантою, що не піддається сумнівам (рис.2). Якщо в світі Східних деспотій право мав лише правитель і він правив своїми підданими за допомогою військової сили, а закон був лише інструментом для здійснення одноособової влади, то в право в Давньому Римі право було само по собі верховною владою, якій підпорядковувались всі громадяни не залежно від свого статусу у суспільстві. В Давньому римі панувало Верховенство Права, а закон виражав волю головного носія права – громадян, народу.

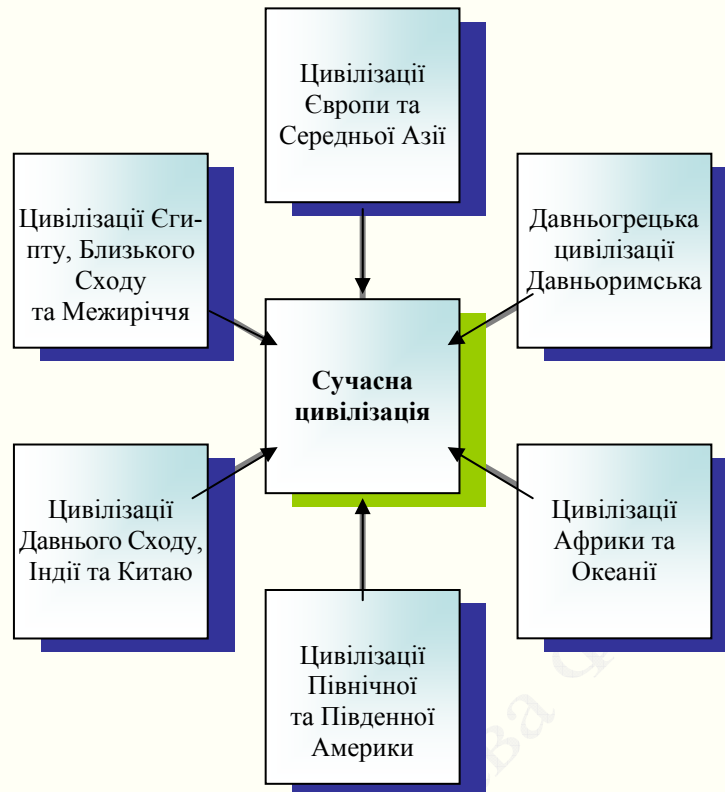


Рисунок 1 - Цивілізаційний підхід до світового надбання в сферах культури, права, філософії

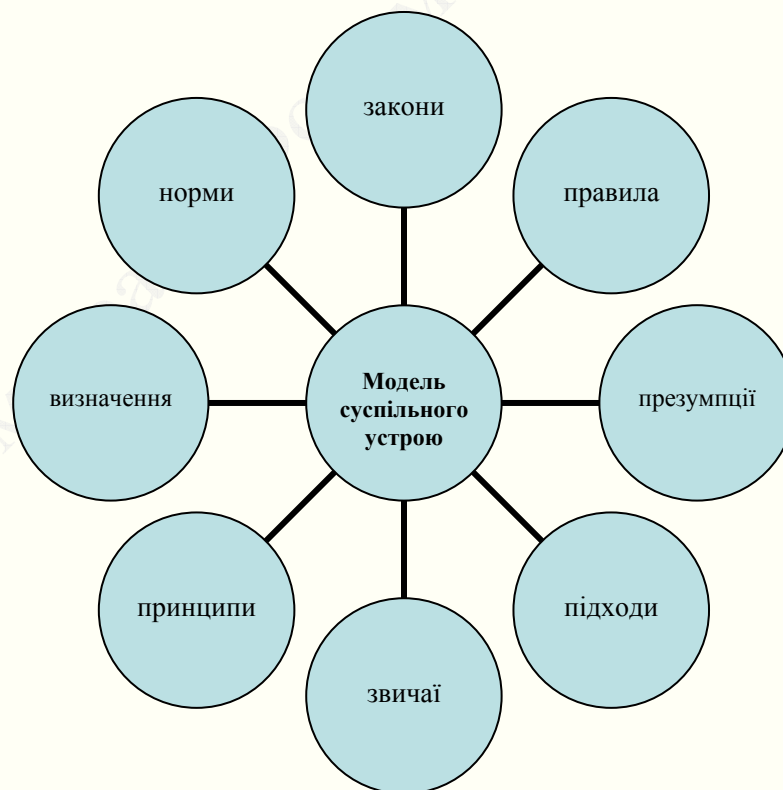


Рисунок 2 - Модель римського громадянського права

Дискусія, яка точиться навколо понять «управління» і «право», спонукає до творчого пошуку представників різних напрямків науки – економістів, юристів, істориків, філософів. Аналіз доробку вітчизняних і зарубіжних авторів свідчить про значущість цього питання і для науки, і для практичної діяльності. Дефініція «право» є похідною від «управління» в контексті «правління», «правити», тобто, щось коригувати (виправляти, робити правильно), і означає ґрунтуватися на праві. Право – це інструмент управління, для реалізації якого керівникові (правителеві) потрібна була структура, яка би надавала йому допомогу в цій діяльності. Така структура носила назву адміністрації (від лат. *administratio* – керування, управління) – розпорядчі органи державного управління [4].

Досить часто термін «адміністрування» використовується як синонім «управління». Вивченням юридичної основи управління займається така галузь права, як адміністративне право – система правових норм щодо забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративне право є складовою частиною публічного права, яке разом із приватним правом є складовими громадянського права.

Більшість праць з римського права присвячено римському приватному праву. Ще Ульпіан у Стародавньому Римі визнавав поділ права на публічне – що стосується становища

держави, та приватне – що стосується користі окремих осіб (рис.3). З врахуванням 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]. Публічне право – це те, що стосується становища держави; приватне – що стосується користі окремих осіб; існує корисне у суспільному відношенні й корисне у приватному відношенні» (Дигести Юстиніана 1.1.2). Але цікавим є той факт, що саме поняття «*jus civile*» більшою мірою є саме правом громадянським, тобто правом, яке регулює громадські відносини. Право у Давньому Римі розглядалось як інструмент народовладдя в усіх проявах в адміністративних, господарських, договірних і навіть сімейних відносинах. Саме право забезпечувало ефективне функціонування римської цивілізації. «Право, котре кожний народ сам для себе встановив, є його власним правом і називається громадянським правом, тобто власним правом, властивим самим громадянам. Закон є те, що народ римський схвалив і постановив» (Гай. Інституції). Отже ми можемо з впевненістю констатувати, що римське право – це еталон (модель) для сучасного права.

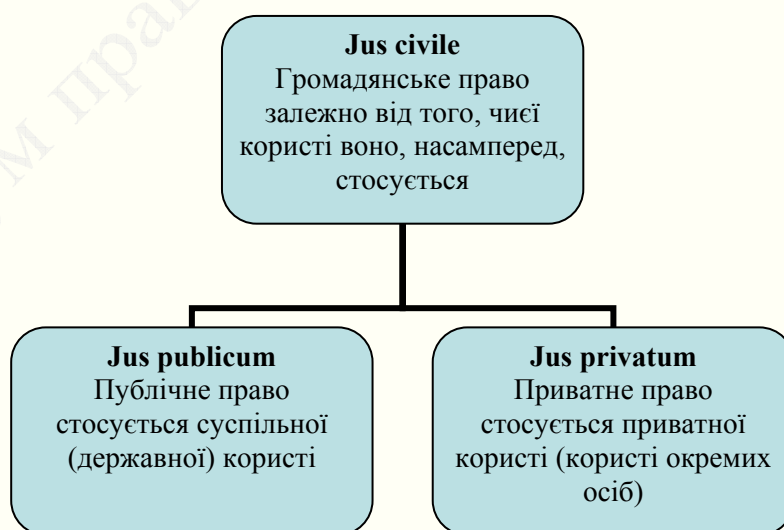


Рисунок 3 - Поділ громадянського права на галузі (за римським юристом Ульпіаном)

Спроба створити нову систему права на теренах країн Варшавського договору перетворилась на неодавньоазіатський варіант тоталітарного активного правового нігілізму як серед населення, так і серед державних службовців усіх рівнів, коли партійна ідеологія була вищою за закон, коли держава намага-

лась повністю регулювати всі сфери суспільного життя. З одного боку, ці процеси призводили до викривлення філософії римського права, з іншого – були наслідком викривлень, які відбувались під час рецепції римського права у Східній Європі (табл.1, рис.4).

Таблиця 1 – Характеристика типів рецепції [6, с.103]

Західноєвропейський	Східноєвропейський
Ґрунтується на плюралізмі політичних та правових думок.	Ґрунтується на одній, чітко встановленій ідеологічній максимі.
Має надійне методологічне підґрунтя (теоретичну базу).	Не має, як правило, глибокої, науково-теоретичної бази.
Є компромісом дії різних політичних, економічних, соціальних сил. Відбувається внаслідок «ініціативи знизу» (як реалізація соціальних, культурних, економічних та інших потреб).	Проводиться «за ініціативою зверху», не обов'язково будучи зумовленою потребами суспільства або навіть не відповідаючи його потребам.
Філософія права знаходить своє втілення в законодавстві.	Обмежується обранням зразків для наслідування.

У такій тоталітарній системі право не лише втрачало своє природно-цілісне значення регулятора суспільних відносин, а перетворювалося в інструмент впливу державної влади, а точніше – групи чиновників, які узурпували владу та створили ієрархічну бюрократичну піраміду, на громадян.

Розпад Радянського Союзу призвів до появи цілого ряду нових держав, більшість яких свою історію розпочали саме на початку 90-х рр. ХХ ст. Соціальний вибух, що викликав економічний колапс, призвів також до культурного, морального, етичного занепаду та до агонії права. Хаотичне схрещення публічних і приватних правових відносин, поява інноваційних процесів у суспільстві, проникнення атипових іноземних відносин до недосконалої пострадянської системи суспільства надало можливість юристам отримувати з недоско-

налості правових форм максимальну вигоду як особисто для себе, так і для осіб, які в своїх руках змогли акумулювати владні важелі. В такій ситуації корупція, «телефонне право», «білокомірцева злочинність» стали супутниками всіх суспільних перетворень і, відповідно, тією «ложкою дьогтю» в бочці меду, яка зводить нанівець усі інноваційні зрушення, що відповідають реаліям сьогодення.

У колишньому радянському суспільстві України, як і країн СНД, усе було одержавлене, й головне значення надавалося штрафній (каральній) відповідальності. Нерідкими були ситуації, коли громадянин, чиї права були порушені протиправними діями працівників державних організацій і підприємств, замість відшкодування шкоди та збитків, одержував повідомлення про те, що на винних накладено дисциплінарні стягнення.

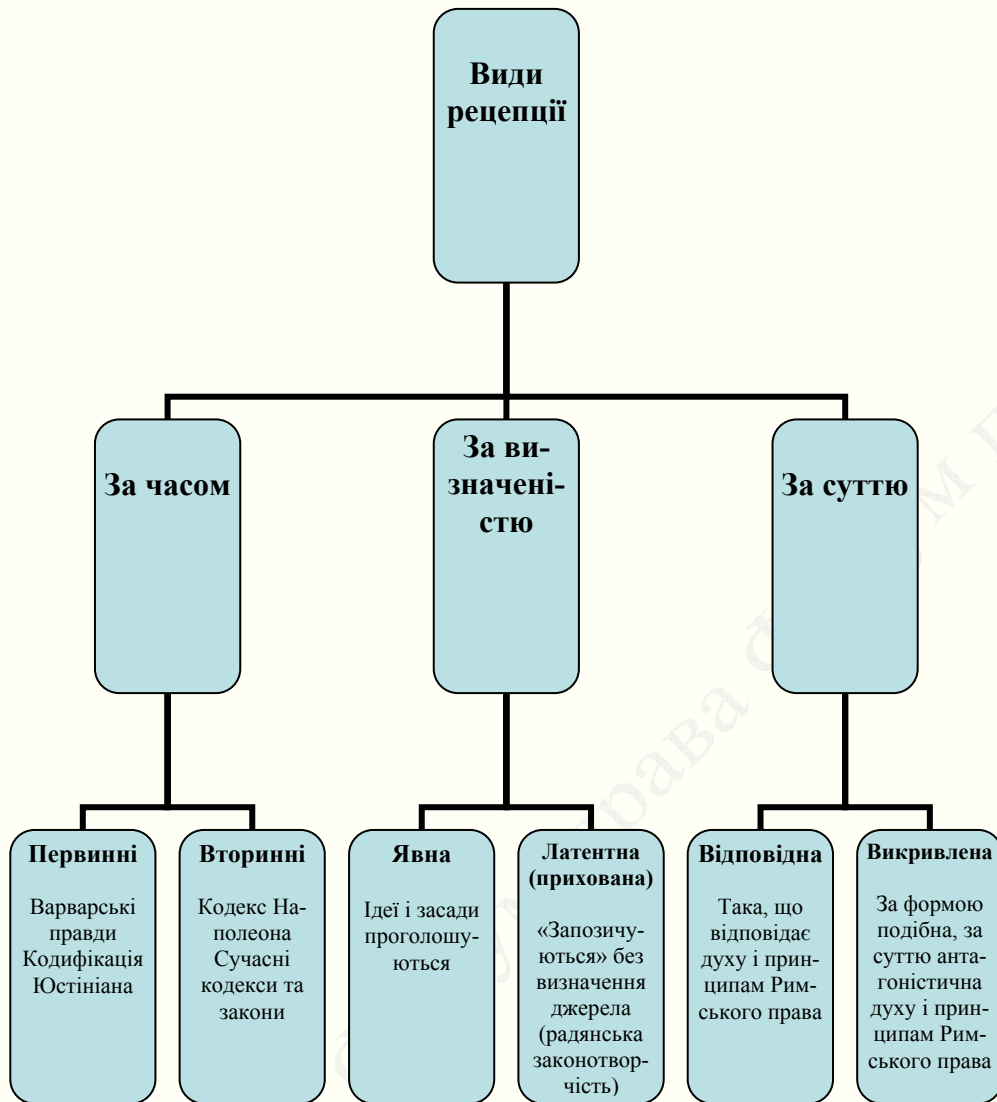


Рисунок 4 - Види рецепції римського права

В умовах переходу до формування цивільного суспільства і правової держави зросло значення правовідновлюючої відповідальності. У разі, якщо правопорушенням заподіяно шкоду правам громадянина або об'єднанням громадян, першочерговим завданням є відновлення порушених прав, відшкодування шкоди за рахунок правопорушника [7]. І хоча все ширшого розвитку набуває такий інноваційний нестандартний підхід до вирішення публічних та приватних спорів, як консенсус, який є суттю медіації та діяльності третейських судів, до сьогодні він сприймається як атиповий та такий, що порушує загальний

емпіричний підхід як до процесуальної, так і до матеріальної частини права. Наведемо хрестоматійний приклад. У теорії права делікт (правопорушення) за ступенем суспільної небезпеки ділиться на злочини і проступки (рис.5). Сферами вчинення правопорушень (злочинів і проступків) можуть бути економічні, військові, дорожньо-транспортні, податкові, митні тощо. Але в радянському праві такі «теорії» вважались хибними. Тому для спрощення життя соціалістичним органам усі проступки були названі адміністративними правопорушеннями та розміщені в одному кодексі – Кодексі України про адміністратив-

ні правопорушення [8].

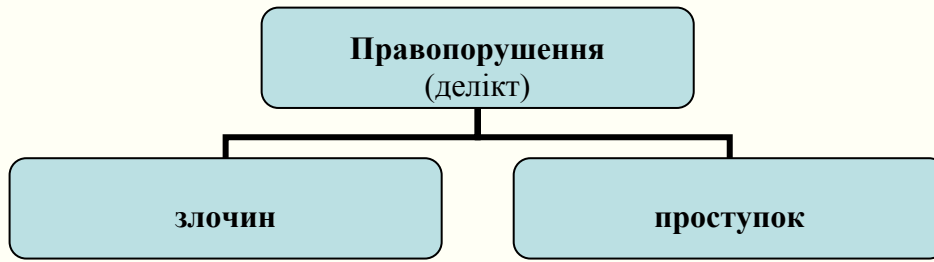


Рисунок 5 - Види деліктів за ступенем суспільної небезпеки(за теорією права)

Радянська модель соціалістичної відповідальності, за якою правопорушення за ступенем суспільної небезпеки поділялися на адміністративні правопорушення та кримінальні

злочини, виявилася хибною. Але головні принципи, закладені в радянському праві, ще збереглися (рис.6).

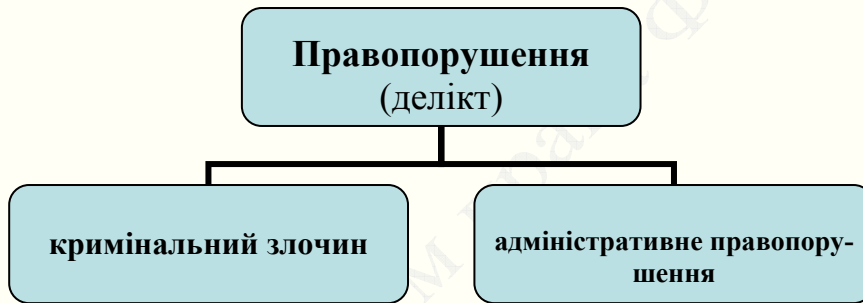


Рисунок 6 - Види деліктів за ступенем суспільної небезпеки (радянська модель)

Заміна термінів «адміністративне правопорушення» та «адміністративна відповідальність» на «публічне правопорушення» й «публічна відповідальність» має велике як теоретичне, так і практичне значення.

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 досліджують 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» [9].

Насиченість правового простору диктує

потребу не модернізації Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [8], а його безпосереднього революційного перетворення на нормативний акт, який поряд із Кодексом адміністративного судочинства та Адміністративним процедурним кодексом, стане базовим у державно-правовій сфері, який включатиме в себе 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» [10]. «Administratio», з латинської – «керування», «управління» [11].

Щоб зрозуміти хибність теоретичного підходу, який закладено до КУпАП, розглянемо

декілька його положень:

– по-перше, законодавці, говорячи про правопорушення, не могли не розуміти, що насправді мова йде про проступки;

– по-друге, називаючи насправді діяння, спрямовані проти громадських або публічних правил адміністративними правопорушеннями, законодавець не міг оминати саме адміністративні проступки (стаття 14 КУпАП);

– по-третє, заміна тоталітарних підходів до права призвела до наступних змін в кодексі. З одного боку законодавець розуміє, що КУпАП має містити норми, які повинні регулювати адміністративні (управлінські) відносини та захищати демократичні права громадян. З іншого, тоталітарне минуле не дозволяє провести справді демократичну ад-

міністративну реформу, а в КУпАП з'являються нелогічні за своєю суттю, змістом, структурною побудовою статті, що дисонують навіть з іншими статтями даного кодексу (рис.7). Саме таким чином, у КУпАП з'явилися статті, що регулюють відповідальність осіб, які, займаючи певні посади, порушують виборчі права громадян України (Глава 15-А Кодексу). Для удосконалення, розширення сфери регулювання до певних існуючих статей додають нові статті з позначкою «прим.». У КУпАП, таким чином, до статті 188 «Незаконна передача заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань», додали ще 24 примітки.



Рисунок 7 - Відповідальність за адміністративні правопорушення в СССР

Але, що цікаво, в усіх них мова йде про адміністративну відповідальність громадянина перед чиновниками (державними службовцями) в разі, коли не виконуються їхні законні розпорядження.

Абсурдною та нелогічною є ст.14-1 «Відповідальність власників (співвласників) транспортних засобів», яка не тільки порушує конституційні права громадян щодо користування своєю власністю на власний розсуд, але й, до речі, як і більшість інших статей КУпАП, не має ніякого відношення до адміністративних проступків, адміністративного права, адміністративного законодавства. В цьому випадку КУпАП намагається регулювати господарсько-правові відносини, в інших – земельні, надрові, лісові тощо.

Викристалізація з адміністративно-правових відносин деліктів, які можна віднес-

ти до кримінальних проступків, та цілого ряду публічних проступків, дозволить виділити групи саме адміністративних проступків. Така робота на законодавчому рівні вже розпочалась, про що свідчить поява в КУпАП цілої 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 [5].

В чому ж полягає відмінність запропонованої моделі, складовими елементами якої є «публічні правовідносини, публічне право, публічні проступки, публічна відповідальність», від моделі – «адміністративні відносини, адміністративне право, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність» (табл.2)?

Таблиця 2 – Публічно-правова модель: критерії розмежування

Критерії розмежування	Адміністративно-правова модель	Публічно-правова модель
1	2	3
Джерельна база	Праці марксистсько-ленінських ідеологів, вчених-юристів радянського періоду	Праці римських юристів, надбання правників світу
Теоретичні основи	Державницький підхід. Верховенство влади	Людиноцентриський підхід. Верховенство закону
Відносини влада-особа	Особа відповідає перед владою за свої дії	Влада відповідає перед громадянами за свої дії або бездіяльність
Апробація	Система діяла в СРСР. Продовжує діяти в деяких країнах СНД	Система діяла і діє в розвинених країнах світу. Запроваджена в ряді країн колишнього Варшавського договору
Державний устрій	Тоталітарна держава	Громадське суспільство
Законодавство	Велика кількість підзаконних актів та приписів, що регулюють діяльність державних органів	Кодифіковані нормативні акти в усіх сферах суспільного життя
Відповідальність	Адміністративна відповідальність особи за порушення владних приписів	Публічна відповідальність особи за проступки проти встановлених в суспільстві норм публічного порядку
Правопорушення за ступенем суспільної небезпеки поділяються на проступки та злочини	Норми щодо адміністративних правопорушень – невизначені за ступенем дії, більшість з яких є архаїчними або нікчемними і містяться в одному кодифікованому нормативному акті	Норми щодо публічних проступків – протиправні дії у визначеній сфері, які містяться в базових кодексах
Регулювання	Жорстке регулювання всіх відносин. Складність отримання дозволів та ліцензій	Свобода господарських відносин. Спрощена дозвільно-реєстраційна система
Органи державної влади	Органи державної влади централізовані і виконують контролюючі і карні функції, наділені необмеженими повноваженнями і владою	Органи влади надають публічні послуги громадянам. Правоохоронні органи виконують покладені на них функції. Безпосередню діяльність здійснюють комунальні органи, муніципальна міліція тощо
Податкові відносини	Система оподаткування складна. Податкові органи контролюють, перевіряють, накладають штрафи, тощо відповідно до вказівок, листів...	Проста система оподаткування (відсоток від прибутку або обороту). Особа заповнює декларацію.
Презумпції	Презумпція винуватості	Презумпція невинуватості

Продовження табл.2

1	2	3
Тарифи	Тарифи на газ, воду, електроенергію залежать від форми власності: для юридичних осіб тарифи інші, ніж для фізичних осіб. Діють пільги, ліміти тощо	Тарифи на газ, воду, електроенергію регулюються постачальником і однакові для всіх споживачів. Оплата в залежності від кількості спожитого
Контроль	Органи державної влади контролюють всі сфери суспільного життя	Всі сфери суспільного життя розвиваються відповідно до ринкових відносин
Договірні відносини	Органи влади надають послуги населенню. Послуги населенню надають організації залежні від державної влади. Договори вигідні тільки одній стороні. Громадяни не мають альтернативи	Послуги населенню надають приватні установи, організації. Представники органів державної влади контролюють якість надання послуг. Конкуренція.

Продовжувати цей перелік можна і далі. На завершення подамо ще одну відмінність.

Адміністративна відповідальність	Адміністративна відповідальність особи за порушення владних приписів	Відповідальність представників органу державної влади за адміністративний проступок
----------------------------------	--	---

Публічне право – це система правових норм, які регулюють суспільні (публічні) відносини. Публічне право охоплює господарське, ліцензійне, адміністративне, поліцейське, фінансове право тощо. 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 та захисту суспільних інтересів за допомогою розпоряджень переважно імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, які є фігурантами держави або перебувають у відносинах влади і підпорядкування [6].

Завдання науки – розробка та вироблення таких інноваційних моделей, які дозволять суспільству підвищити ефективність діяльності й вирішити еволюційні завдання, що стоять перед ними. Абстрактні математичні розрахунки втілені в життя за допомогою механічних пристроїв, хімічних реакцій, фізичних дій та допомагають інтелекту провід-

них вчених світу реалізовувати свої амбітні ідеї. Так само вчені гуманітарного спрямування, вивчаючи та аналізуючи соціальні процеси, психічні явища, взаємозв'язки історичних подій, роблять прогнози й вивчають закономірності розвитку людства. 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.

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

Модель побудови публічно-правових відносин:

– 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 приналежності або посади;

- публічні проступки поділяються на групи (види) за горизонтальним принципом відповідно до сфери, в якій вони вчиняються;
- проступок (публічний проступок) – це винна, умисна дія, бездіяльність особи (громадянина), яка суперечить встановленим нормам публічної поведінки і призвела до негативних моральних та (або) матеріальних наслідків;
- публічна відповідальність (відповідальність за проступок) – це відповідальність осо-

би (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 у різних сферах життя суспільства, мають міститись у відповідних базових кодексах: Земельному [12], Податковому [13], Водному [14], Медичному, Санітарно-епідеміологічному та інших (рис.8).



Рисунок 8 - Принципова горизонтальна схема публічно-правових правовідносин

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 протиріч як у правотворчій, так і в правозастосовній діяльності. Таким чином, запропонований трансфер

правових норм є не простим перенесенням норм із одного кодексу до іншого. Він являється одним із кроків від застарілої концепції радянського адміністративного права з засиллям відсильних норм та величезним обсягом підзаконних (відомчих) нормативно-правових актів до сучасного ефективного законодавства, яке відповідатиме найкращим прикладам світової юриспруденції та найголовніше – демократичним принципам побудови відносин між владою та громадянином.

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

- адміністративний делікт – це особливий вид деліктів (правопорушень);

- за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділялися на адміністративні злочини та адміністративні проступки;

- суб'єктом вчинення адміністративного делікту може виступати тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;

- адміністративний делікт – це суспільне явище і, таким чином, особливий вид публічного делікту. Отже, адміністративний проступок – це особливий вид публічного проступку;

- особливістю адміністративного делікту є те, що, говорячи про проступки у сфері управління, ми повинні пам'ятати про наявність дисциплінарних та 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 у системі права в цілому і, зокрема, в законодавстві України під час реформування та приведення у відповідність до загальносвітових вимог.

Таким чином, 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, перш за все, у доступності для населення інформації щодо діяльності органів державної влади, а також можливості для громадян і громадських організацій впливати на їх діяльність.

Отже, адміністративна деліктологія – це науковий напрям, навчальна дисципліна, практична діяльність, яка за своєю суттю є складовою частиною адміністративного права. На жаль, лише одна 14 стаття у Кодексі України про адміністративні правопорушення відноситься логічно та змістовно до адміністративних деліктів. До цього Кодексу 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, в свою чергу, призведе до створення реальної правової основи гармонізації законодавства, суспільно-культурного та економічного зростання нашої держави.

Невеличкий приклад щодо засилля корупції. Людина зареєструвала себе як приватний підприємець. Взявши кредит, придбала житло, а свою однокімнатну квартиру на першому поверсі розпочала переобладнувати під магазин побутової техніки. Кожна копійка на рахунку. В кожному інстанцію треба спочатку зайти, узгодити переведення до нежитлового фонду, потім узгодити переобладнання, після цього підписати договір, а вже вкінці ввести до експлуатації через органи МЧС, Санітарно-епідеміологічну службу (разом з усіма лабораторіями), Тепломережі, комунальне господарство з вивозу сміття, міськвиконком, архітектуру, районну адміністрацію, ПРЕЖО, відділ за наглядом містобудуванням, водоканал, електромережі, ГАСК, відділ соціального забезпечення населення, БТІ. Кожна зі служб не надає ніякої допомоги, доки не отримає за

свої послуги грошову винагороду за чітким прейскурантом цін та за вивіреними, односторонньо вигідними для себе договорами. За все треба платити, але найстрашніше чекає підприємця не у безкінечних коридорах, а поруч. Кожен з сусідів бажає нажитись, кожному як більмо на оці викрашений фасад та вимощена плиткою доріжка до входу у магазин. Скарги, наклепи, листи сусідів притягують перевірки різних інстанцій, міліції. За кожну дію, спрямовану на благоустрій: спиляні гілки, розчищені чагарники... спритні сусіди хочуть отримати хоч якусь копійку. Жадібність, лінощі, заздрість – ось ті якості, які притаманні збіднілому суспільству. Саме вони породжують і живлять злочинність та корупцію. Ці негативні явища немов бур'яни неможливо знищити повністю, але ефективна боротьба з ними є запорукою морального розвитку суспільства.

Таким чином, *адміністративні проступки* – це група публічних проступків у сфері управління. Їх суб'єктом може виступати тільки особа, наділена владними повноваженнями. Саме регулюванню відповідальності посадових осіб за адміністративні проступки має бути присвячений Адміністративний кодекс України.

Отже, абсурдність сучасного КУПАП не викликає сумнівів. Що насправді має міститись у Адміністративному кодексі? По-перше, правила і норми поведінки державних службовців та інших посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність. Ці норми конкретизуються в Законі України «Про звернення громадян», в посадових інструкціях, якого регулюються норми спілкування чиновників з громадянами. По-друге, норми щодо адміністративних проступків. Наразі, вони містяться в антикорупційному законодавстві. По-третє, особливістю провадженя у справах про публічні проступки має бути те, що контроль за діяльністю державних службовців мають здійснювати: керівники відповідних органів і служб; служби внутрішньої безпеки; прокуратура. Саме вони мають стати тими інстанціями, які забезпечать захист прав і

свобод громадян.

Але найголовнішу роль мають відігравати громадські організації, профспілки, безпосередньо активні громадяни, які, за допомогою адміністративних судів сприятимуть вдосконаленню діяльності органів державної влади.

Таким чином, замість всеосяжної, всеохоплюючої ролі, яка відводилась адміністративному праву в радянській правотворчій та правозастосовчій системі, адміністративне право посяде гідне місце серед інших публічних правовідносин, закріпивши своє провідне видатне значення в публічному праві.

Основними напрямками адміністративно-правової реформи є:

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

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

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

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

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні»: від 22.07.1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.

2. Митний кодекс України : від 11.07.2002 р. // ВВР України. – 2002. – № 38–39.

3. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 35.

4. Словник іншомовних слів / за ред О. С. Мельничука. – К., 1975. – С. 23.

5. Харитонов Є. О. Основи римського приватного права: конспект лекцій / Є. О. Хари-

тонов. – Х. : Одиссей, 2000. – 272 с.

6. Підпригора О. А. Римське право : підручник / Підпригора О. А., Харитонов Є. О. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 512 с.

7. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – С. 438–439.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 р. // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51.

9. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. Енциклопедія, 1998. – Т. 2. – С. 56.

10. Юридична енциклопедія / [редкол.

Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – 672 с.

11. Словник іншомовних слів / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К., 2000. – С. 31.

12. Земельний кодекс України : від 25.10.2001 р., № 3768-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.

13. Податковий кодекс України : від 02.12.2010 р., № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 12 (229–230)

14. Водний кодекс України : від 06.06.1995 р., № 213/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

Петков С. В. Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином: питання юридичної деліктології / С. В. Петков // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 756–770 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11pсvрjд.pdf>

Щодо проблеми пошуку найбільш ефективної основи побудови публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином виконано аналіз стану впровадження Концепції адміністративно-правової реформи в Україні, розглянуто низку дискусійних дефініцій у досліджуваній сфері, розкрито генезу наукової думки щодо розвитку римського права та його значення для сучасної юриспруденції взагалі, та адміністративного права, зокрема.

Петков С.В. Римское право как основа для построения современной эффективной публично-правовой модели отношений между властью и гражданином: вопросы юридической деликтологии

В отношении проблемы поиска наиболее эффективной основы построения публично-правовой модели отношений между властью и гражданином выполнен анализ состояния внедрения Концепции административно-правовой реформы в Украине, рассмотрен ряд дискуссионных дефиниций в исследуемой сфере, раскрыты генезис научной мысли относительно развития римского права и его значение для современной юриспруденции вообще, и административного права, в частности.

Petkov S.V. Roman Law as the Basis for Building a Modern and Efficient Public Law Model of Relations between Government and Citizen: Issues of Legal Delictology

The problem of finding the most effective basis of public law model of relations between government and citizen is devoted. The state of implementation of the Concept of administrative-legal reform in Ukraine has been analyzed, a number of discussed definitions in the study area have been considered, the genesis of scientific thought on the development of Roman law and its significance for contemporary jurisprudence in general, and administrative law, in particular, have been revealed.