

# КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.95:3.086

**І. В. Пивовар,**  
кандидат юридичних наук

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

*На основі результатів аналізу наукових праць, норм національного законодавства досліджено концептуальні основи адміністративно-деліктного процесу; розмежовано поняття «адміністративно-деліктне провадження» та «провадження в справах про адміністративні проступки»; сформульована дефініція адміністративно-деліктного провадження в сфері охорони культурної спадщини, а також встановлено його загальні та особливі риси.*

**Ключові слова:** адміністративно-деліктний процес, адміністративно-деліктне провадження, культурна спадщина.

### **Постановка проблеми та її актуальність.**

Загальний огляд проблем, що існують нині в сфері охорони й використання об'єктів культурної спадщини в Україні (ганебний стан збереження об'єктів національної культурної спадщини, наслідком чого є нищення та руйнація найцінніших пам'яток історії та архітектури, грабіж могильників, курганів, розкрадання музейних предметів зі сховищ, що розташовані на об'єктах культурної спадщини), дає підстави до актуалізації питання щодо забезпечення правопорядку в даній сфері суспільного життя. Проте аналіз роботи в сфері охорони пам'яток історії та культури вимагає визнати, що адміністративно-правове забезпечення цих відносин є недостатньо врегульованим. Серед пріоритетних напрямів для виправлення даної ситуації можна означити: по-перше, невідкладне врегулювання вказаних відносин відповідною вимогам сучасності нормативно-правовою базою; по-друге, формування ефективного механізму щодо виявлення винних у вчиненні протиправних дій осіб та притягнення їх до юридичної відповідальності, а також запровадження різноманітних форм і методів профілактики правопорушень з метою усунення причин та запобігання виникненню умов, що сприяють їх вчиненню. Додатком викладеному можна навести й інший важливий фактор, що негативно впливає на ситуацію, що склалася в пам'яткоохоронному поприщі. Це, на жаль, з одного боку, недостатня розробленість теоретико-адміністративної основи вказаної сфери, з іншого – суперечливість досягнень доробок

адміністративістів-науковців в багатьох ключових питаннях.

**Аналіз досліджень і публікацій.** В останні роки над проблематикою охорони об'єктів культурної спадщини, в тому числі адміністративно-правової, у певній мірі працювали такі вчені як: В. І. Акуленко, В. Ю. Докучасва, О. А. Задихайло, Т. В. Курило, Т. Г. Каткова, Ю. В. Якимець та ін. Проте маємо зазначити, що питання адміністративно-деліктного провадження в означеній сфері, місця в ньому провадження в справах охорони культурної спадщини, залишається маловивченим, а тому потребує докладного дослідження. Науково-теоретичне підґрунтя для наукової статті склали загально-теоретичні наукові праці, розробки провідних фахівців у галузі адміністративного права, а саме: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, А. Т. Комзюка, В. К. Шкарупи тощо.

**Мета** даної роботи полягає у вдосконаленні теоретичних основ адміністративно-правового регулювання охорони культурної спадщини України, зокрема, у формулюванні дефініції поняття «адміністративно-деліктне провадження у сфері охорони культурної спадщини» та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Конструкція поняття адміністративно-деліктного провадження у сфері охорони культурної спадщини обумовлена прямим термінологічним зв'язком з такими суміжними категоріями, як «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративно-деліктний процес», «адміністративно-деліктне провадження», «провадження в адміністративній справі» тощо. Проте

аналіз фахової літератури свідчить про відсутність дотепер чіткої й одноманітної позиції про єдине розуміння сутності зазначених понять.

Ситуація, що склалася на полі теоретичних доробок означених адміністративно-правових категорій, пояснюється багатьма чинниками, серед яких можна виділити так звану «нетрадиційність» адміністративного процесу як різновиду юридичного процесу, ототожнення в більшості випадках термінологічного ряду «адміністративно-деліктний процес» – «адміністративно-деліктне провадження» – «провадження у справах про адміністративні проступки» або різнопоглядність щодо їх співвідношення, а також брак нормативного закріплення названих наукових категорій.

Отже, з метою конструювання поняття «адміністративно-деліктне провадження у сфері охорони культурної спадщини» виходитиме з наступних міркувань.

Сучасні тенденції розвитку теорії адміністративного права, а також відсутність сталої позиції щодо змісту та структури цієї галузі дозволили сфокусуватися на найбільш аргументованій, на наш погляд, точці зору щодо дотримання «родо-видової» концепції побудови адміністративного процесу, яку відстоює О. В. Кузьменко [1]. Крім того, у випадку відокремлення в адміністративному процесі певних видів процесу, ми погоджуємося з сучасними поглядами теоретиків адміністративного права, які висувають обґрунтовані теоретичні концепції про відокремлення від предмету адміністративного права окремої галузі – адміністративно-деліктного права та відповідно, його процесуального «супутника» – адміністративно-деліктного процесу (фундаторами цієї ідеї є В. К. Колпаков, Е. Ф. Демський; розвиває такий підхід Д. М. Лук'янець, А. В. Матіос). Переконані, в умовах відсутності єдиної відповідної законодавчої бази адміністративно-деліктний процес слід розглядати в межах адміністративно-процесуального права тільки з методологічної точки зору, як будь-яку іншу процесуальну діяльність, здійснювану суб'єктом владних повноважень [2, с. 17].

Виділення ж адміністративно-деліктного процесу як правової галузі можливе лише за умови прийняття Адміністративно-деліктного кодексу України чи реформатування КУпАП з урахуванням сучасних концепцій адміністративного процесу. Зокрема, одним із варіантів

вирішення вказаного питання є групування норм КУпАП у три частини: «Загальна», «Особлива» та «Процесуальна», на чому наголошує, зокрема І. В. Казачук [3, с. 86].

Крім того, попередньо маємо висловити кілька коментарів стосовно майбутнього визначення. По-перше, провадження повинне характеризуватися, насамперед, як певна діяльність. У нашому випадку – це організуюча діяльність по застосуванню кореспондуючих норм матеріального права. По-друге, виключення подання дефініції провадження як сукупності юридичних норм, оскільки в даному випадку відбувається ототожнення понять правова норма як своєрідне знаряддя регламентації поведінки в суспільстві із самою поведінкою. По-третє, виключення подання через категорію «порядок», оскільки в даному випадку уподібнюються дві правові категорії «процес» і «процедура»: перша як діяльність по вирішенню певного виду адміністративних справ і друга як порядок по її здійсненню (послідовний порядок здійснення процесу). По-четверте, буде зазначена сфера функціонування адміністративно-деліктних відносин.

Наступною висловимо позицію щодо співвідношення понять «адміністративно-деліктний процес» (так і його вид адміністративно-деліктне провадження) та «провадження в справах про адміністративні проступки». Як відомо, у деяких наукових джерелах відбувається їх ототожнення: використовуються як синоніми за назвою або за змістом. Зокрема, С. С. Гнатюк розуміє адміністративно-деліктний процес як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність публічної адміністрації з розслідування, розгляду, прийняття рішень і винесення постанов та їх виконання в адміністративних справах деліктного характеру [4, с. 21]. Як слідує з даного визначення перераховані види дій публічної адміністрації фактично являються стадіями провадження в справах про адміністративний проступок, тобто межі адміністративно-деліктного процесу фактично обмежуються провадженням у справах про адміністративні правопорушення. Крім того, синонімічними поняттями розглядають дані категорії («провадження в справах про адміністративні проступки», «адміністративно-деліктне провадження») І. О. Галаган – система адміністративно-процесуальних норм, що регулюють порядок, форми і методи діяльності відповідних

державних органів, їх посадових осіб і представників громадськості щодо порушення і розгляду справ про адміністративні проступки, застосування до винних справедливих заходів адміністративної відповідальності та їх виконання [5, с. 30-31]; Д. Ф. Бортняк – це процесуальна діяльність уповноважених органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб на підставі визначених законодавцем правил, що спрямована на відновлення порушених прав для реалізації адміністративної відповідальності за проступок [6, с. 10].

Пояснення такому стану (причину ототожнення вказаних понять) намагається надати Я. В. Ващук, який трактує співвідношення юридичних категорій «адміністративно-деліктні провадження» і «провадження у справах про адміністративні правопорушення» наступним чином: дані поняття у своїй основі мають одну юридичну природу – врегульовують питання притягнення особи до адміністративної відповідальності. Іншими словами – визначають послідовність діяльності суб'єктів владних повноважень (стадії, етапи), права та обов'язки суб'єктів адміністративного права (учасників) на кожній із них та підстави винесення юридичного рішення, його оскарження, вступу в дію та виконання. При цьому категорія «адміністративно-деліктні провадження» є загально визнаною науковою категорією, а «провадження у справах про адміністративні правопорушення» - законодавчо оформленою конструкцією [7].

Проте існує і інша точка зору. Наукова позиція М. В. Завального з даного питання, на нашу погляд, є достатньо аргументованою та підтримується нами. Даний вчений, співвідносячи провадження у справах про адміністративні правопорушення з адміністративно-деліктним, дійшов висновку, що останнє ширше ніж попереднє, тому, що регламентує не лише процесуальний порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення, яке починається порушенням справи та винесенням по ній рішення і його виконанням, а також порядок вирішення процесуальних питань, що виникають, наприклад, при оформленні матеріалів при наявності обставин, що виключають провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча проступок було вчинено при застосуванні заходів забезпечення провадження у справах

про адміністративні правопорушення та ін. Адже ці процесуальні дії виходять за рамки провадження в справах про адміністративні правопорушення, хоча в той же час є предметом правового регулювання адміністративно-деліктного провадження [8, с. 145]. Тому до змісту адміністративно-деліктних відносин цей вчений, окрім розгляду і вирішення адміністративних справ, пов'язаних із вчиненням адміністративних правопорушень, та порядку притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення України (далі – КУпАП) [9], враховуючи позицію провідних науковців [10, с. 391], додає застосування заходів адміністративного припинення [8, с. 145].

Висловимо власні спостереження й позицію з даного питання. Серед концепцій щодо визначення обсягу та структури адміністративно-деліктного процесу у працях багатьох вітчизняних та іноземних науковців-адміністративістів особливу увагу привертає позиція групи авторів (В. Д. Сорокін, Л. В. Коваль, І. В. Панова, М. М. Тищенко, В. К. Колпаков, І. П. Голосніченко та ін.), які обмежують обсяг адміністративно-деліктного процесу провадженнями по застосуванню заходів адміністративного примусу. Звичайно такий підхід, на перший погляд, виглядає сумнівним з точки зору етимології слова «делікт», оскільки: в енциклопедичному значенні це – (від латинського *deliktum*) – провина, злочин – виявляється у дії або бездіяльності, що зокрема суперечить закону [11, с. 570]; у історично-практичному – (стародавні часи Риму) протиправне завдання шкоди особі чи її майну. Відшкодування за вчинені протиправні дії передбачало необмежену розправу потерпілого з порушником [12, с. 134]; у сучасному науковому – конкретна протиправна поведінка [13, с. 6-7]. Тобто, складається враження, що адміністративно-деліктне провадження пов'язане лише з наявністю правопорушення і відверненням настання шкідливих наслідків, тобто для покарання осіб, які вчинили правопорушення і для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння. Проте, на нашу думку, застосування даного підходу є виправданим з точки зору застосування не тільки заходів адміністративної відповідальності та заходів припинення, але і всього комплексу заходів адміністративного примусу як у зв'язку із вчи-

ненням адміністративного проступку (чи об'єктивно-протиправного діяння, що містить в собі ознаки складу правопорушення), так і з ймовірністю його вчинення, а відповідно з метою запобігання різним антигромадським проявам, недопущення виникнення певної протиправної ситуації, тобто потенційної можливості вчинення правопорушення. Тим більше в теорії адміністративного права є вже доведена теза про можливість існування публічно-правового примусу поза межами вчиненого проступку [4, с. 22]. Так, якщо розглянути такий попереджувальний захід, як доступ до об'єктів культурної спадщини, який має бути забезпечений власником об'єкту культурної спадщини або уповноваженим ним органом, особою, яка набула права володіння, користування чи управління, виконавцем реставраційних робіт (ст. 9 Закону України «Про охорону культурної спадщини» [14]), то примусовим є не характер обстеження, ознайомлення зі станом зберігання, характером та способом використання, ведення реставраційних робіт, одержання відповідних даних, наукового вивчення об'єктів культурної спадщини при отриманні доступу, а сам порядок його організації, який по суті попереджує (або навіть виключає) можливість порушення стану зберігання та використання пам'яток, їхніх територій і зон охорони, охоронюваних археологічних територій, історичних ареалів населених місць. Даний доступ не пов'язаний безпосередньо з адміністративним правопорушенням, його мета попередження виникнення ситуацій, які можуть загрожувати пошкодженням або навіть знищенням.

Отже, слід зазначити, що стосовно адміністративно-попереджувальних заходів примусовими є не додаткові обтяження як такі (заборони і обов'язки), а порядок їх реалізації в поведінці зобов'язаних осіб, оскільки об'єктивно формується стан примусу зобов'язаних осіб до виконання правових приписів, без якого додаткові обтяження, які спочатку розраховані на їх добровільне дотримання і виконання, можуть не дотримуватися, у тому числі навіть тому, що зобов'язані особи можуть бути не обізнані про їх наявність.

Враховуючи означені міркування, під адміністративно-деліктним процесом пропонуємо розуміти специфічну діяльність уповноважених суб'єктів (публічної адміністрації), врегульовану сукупністю правових норм, що забезпечують

процесуальну регламентацію адміністративно-деліктного права, в ході попередження, припинення проступків, забезпеченні адміністративно-деліктного процесу, притягненні до відповідальності винних осіб, а також застосування адміністративно-відновлювальних заходів.

У теорії відсутнє визначення поняття адміністративно-деліктного провадження в сфері охорони культурної спадщини. Проте маємо зазначити, що йому властиві всі ознаки адміністративно-деліктного провадження, яке є структурним елементом адміністративно-деліктного процесу. Тому, можна виділити *загальні та особливі риси* адміністративно-деліктного провадження в сфері охорони культурної спадщини. До *перших* відносимо: 1) офіційний, державно-владний характер – використання його заходів здійснюється від імені держави уповноваженими на те органами й посадовими особами в процесі їх публічно-примусової діяльності, реалізації владних повноважень; 2) нормативно-правова регламентація (оскільки правові норми встановлюють конкретний порядок, на основі якого відбувається «публічно-примусова діяльність»); 3) в його основі лежить «адміністративно-примусова діяльність», що полягає у попередженні, припиненні проступків у цій сфері, забезпеченні адміністративно-деліктного процесу, притягненні до відповідальності винних осіб, а також застосування адміністративно-відновлювальних заходів; 4) цільова спрямованість – метою застосування забезпечення відповідного рівня охорони об'єктів культурної спадщини шляхом здійснення заходів «адміністративно-примусової діяльності»; 5) правовий характер – діяльність здійснюється на підставі й у межах закону і юридично оформлюється; 6) зовнішній примусовий психічний і/або фізичний вплив на свідомість і поведінку певних суб'єктів у цій сфері, як правило, у виді обмежень особистого, організаційного й майнового характеру.

До *особливих ознак* адміністративно-деліктного провадження в сфері охорони культурної спадщини пропонуємо відносити такі: 1) особлива сфера регулювання суспільних відносин з метою здійснення адміністративно-примусової діяльності – сфера охорони культурної спадщини: нерухомих об'єктів культурної спадщини [9; 14]; рухомих – архівних документів, що належать до Національного архівного фонду [9; 15]. Разом з тим зауважимо, що до даної сфери

не включаються правовідносини у сфері охорони Музейного фонду України та Бібліотечного фонду національної бібліотеки України. Це підтверджується відсутністю відповідних статей у КУпАП, а також наявністю бланкетних норм щодо відповідальності, у тому числі адміністративної, у названих сферах у законах України «Про музеї та музейну справу» (ст. 31) [16], а також «Про бібліотеки і бібліотечну справу» (ст. 32) [17]; 2) персоніфікований характер – заходи примусу використовуються лише до конкретного суб'єкта права, в числі яких не лише фізичні, а й юридичні особи, органи державної влади та їх посадовці; 3) відсутність службового підпорядкування між суб'єктами, уповноваженими діяти в межах адміністративно-деліктного провадження у сфері охорони культурної спадщини (зокрема, органи охорони пам'яток історії та культури, органи внутрішніх справ, а також органи управління архівною справою та діловодства), і тими, щодо яких вони здійснюються (громадяни, посадові особи та юридичні особи); 4) специфічна юридична природа підстав його виникнення: а) вчинення особою адміністративного правопорушення; б) настання особливих умов, передбачених законодавством, за яких дії уповноважених осіб використовуються для попередження виникнення загрози заподіяння шкоди, руйнації або знищення.

**Висновки.** З огляду на викладене, вважаємо за доцільне навести власне визначення поняття адміністративно-деліктного провадження в сфері охорони культурної спадщини. Таким провадженням є сукупність нормативно визначених процесуальних дій уповноважених посадових осіб, спрямованих на попередження, припинення адміністративних проступків, забезпечення адміністративно-деліктного провадження, притягнення до відповідальності винних осіб, а також застосування адміністративно-відновлювальних заходів в сфері охорони культурної спадщини.

Окремо зазначимо, що фактично коло існуючих суспільних відносин у сфері культурної спадщини, що потребує охорони адміністративно-правовими заходами (в тому числі, й з точки зору можливих об'єктів посягань адміністративних правопорушень), є набагато ширшим, ніж це передбачено законодавством. Це, в свою чергу, унеможливило здійснення адміністративно-деліктного провадження з охорони окремих

видів досліджуваних суспільних відносин, а також стримує їх адміністративно-правовий захист в цілому. Вказані правові недоліки актуалізують необхідність подальших наукових розробок з даної проблематики.

### Література

1. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права: автореферат дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / О. В. Кузьменко; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 32 с.
2. Миронюк Р. В. Правовий статус суб'єктів адміністративно-деліктного процесу: теорія та практика реалізації: монограф. / Р. В. Миронюк. – Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2013. – 396 с.
3. Казачук І. В. Місце адміністративно-деліктного процесу в адміністративному процесі / І. В. Казачук // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 3. – С. 84-87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.lsej.org.ua/3\\_2014/24.pdf](http://www.lsej.org.ua/3_2014/24.pdf)
4. Гнатюк С. С. Провадження в справах про адміністративні проступки: проблемні питання структури: монографія / С. С. Гнатюк. – Львів: ЛьвДУВС, 2011. – 156 с.
5. Галаган І. А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование / И. А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 178 с.
6. Бортняк Д. Ф. Заходи забезпечення адміністративно-деліктного провадження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Д. Ф. Бортняк; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 16 с.
7. Ващук Я. В. Адміністративно-деліктні провадження та провадження у справах про адміністративні правопорушення: поняття та розмежування / Я. В. Ващук // Науковий вісник НУБіП України. – Серія: Право. – Випуск 173 (1) 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elibrary.nubip.edu.ua/15835/1/12vuv.pdf>
8. Завальний М. В. Місце адміністративно-деліктного провадження в адміністративному процесі // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 140-146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journal>
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
10. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. / за ред.

В. В. Коваленка. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

11. *Українська Радянська Енциклопедія: алфавітний предметно-іменний покажчик / голов. ред. М. П. Бажан.* – К.: УРЕ АН УРСР, 1968. – 579 с.

12. *История государства и права: учебник / под общ. ред. З. М. Черниловского.* – Т. 1. – М.: Госюриздат, 1949. – 300 с.

13. *Остапенко О. І.* Адміністративна деликтологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку / О. І. Остапенко. – Львів: ЛІВС при НАВСУ, 1995. – 312 с.

14. *Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р.*

№ 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.

15. *Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3814-XII [Електронний ресурс].* – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

16. *Про музеї та музейну справу: Закон України від 29 червня 1995 р. № 249/95-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1995. – № 25. – Ст. 191.

17. *Про бібліотеки і бібліотечну справу: Закон України від 27 січня 1995 р. № 32/95-ВР // Відомості Верховної Ради України.* – 1995. – № 7. – Ст. 45.

### **И. В. Пивовар**

Концептуальные основы административно-деликтного производства в сфере охраны культурного наследия

Основываясь на результатах анализа научных трудов, норм национального законодательства, исследованы концептуальные основы административно-деликтного процесса; разграничены понятия «административно-деликтное производство» и «производство в делах об административных проступках»; сформулирована дефиниция понятия административно-деликтного производства в сфере охраны культурного наследия, а также установлены его общие и особенные черты.

**Ключевые слова:** административно-деликтный процесс, административно-деликтное производство, культурное наследие.

### **Іг. Рувовар**

Conceptual bases of administrative-delictual production in field of occupational of the cultural heritage

Based on the analysis of scientific papers, national legislation, investigated the conceptual basis of administrative-delictual proceedings; differentiated the concept of «administrative delictual production» and «production in cases of administrative violations»; formulated a definition of the concept of administrative-delictual of production in the protection of cultural heritage and its established general and specific features.

**Key words:** administrative-delictual process, administrative-delictual production, cultural heritage.