

УДК 342.96.21

О. М. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ СЬОГОДЕННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

В статті акцентується увага на трьох актуальних проблемах сучасного адміністративно-деліктного права України, які негативно позначаються на стані адміністративної науки, на якості адміністративно-правового регулювання та на ефективності правозастосовної діяльності органів адміністративної юрисдикції. Пропонуються ймовірні шляхи вирішення існуючих у цій сфері проблем.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-деліктне право, адміністративна відповідальність, адміністративний проступок.

Постановка проблеми. Адміністративно-деліктне право сьогодні опинилося в правовому та науковому вакуумі. В чинне законодавство України про адміністративну відповідальність періодично вносяться зміни до цього правового інституту адміністративного права, але вони докорінно не реформують його. Положення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) за своєю сутністю залишаються пострадянськими нормами, які іноді корегують, щоб кодифікований акт взагалі не втратив зв'язок із реальністю. Чисельні законодавчі ініціативи щодо розробки нових підходів до підстав та порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності (на рівні кодифікованого нормативно-правового акту) зводилися нанівець із-за політичної нестабільності в країні (політичні сили постійно перебувають у передвиборчому та виборчому процесах і переймаються питаннями боротьби за владу), інтеграційних процесів (інститут адміністративної відповідальності не є притаманним для систем права європейських країн і залишився нам у спадок від радянської системи права) та із-за дургорядного відношення до цього інституту громадян України, чиновників та політичних сил (суб'єкти законодавчої ініціативи та парламент весь час зайняті проблемами, які виникають у сфері конституційно-правового, цивільно-правового, кримінально-правового, фінансового, цивільного процесуального, кримінального процесуального регулювання, а на реформування законодавства про адміністративну відповідальність у них не вистачає часу).

Науковці ж, які займаються проблематикою адміністративно-деліктного права, не бачать сенсу в аналізі положень КУпАП, який за багатьма сучасними критеріями правового регулювання віддалений від реальних потреб суспільства.

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. 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. І мова тут йде не про статус адміністративно-деліктного права (його слід розглядати як самостійну галузь в системі права, як під-

галузь чи як правовий інститут адміністративного права), а про доцільність виділення в системі права України такого специфічного правового інституту.

Сьогодні відбувається переосмислення адміністративного права за двома напрямками, по-перше, визначається сучасна роль адміністративного права серед інших галузей права України, по-друге, уточнюється перелік елементів, які складають внутрішню систему адміністративного права.

Не будемо зупинятись на характеристиці всіх наукових підходів щодо місця адміністративного права в системі права України та стосовно його внутрішньої системи, бо всі вони в повному обсязі представлені в науковій літературі. Лише зазначимо, що це доволі широкий спектр наукових поглядів – від аргументацій, що адміністративно-деліктне право є штучним утворенням в системі права, а тому від нього слід повністю відмовитись, до аргументацій, що адміністративно-деліктне право можна розглядати в якості самостійної галузі в системі права України.

Таким чином, відсутність у науковців чіткої уяви про систему адміністративного права, а тим паче, про місце в цій системі адміністративно-деліктного права, негативно позначається на розвитку науки і законодавства про адміністративну відповідальність, а в сукупності все це негативно відображається на правозастосовній діяльності органів адміністративної юрисдикції.

Переконані в тому, що адміністративно-деліктне право, яке залишилося нам у спадок від радянської системи права, не втратило своїх функціональних властивостей, для яких було створено, а саме, охорона певної сфери суспільних відносин від правопорушень, які не мають підвищеного ступеня суспільної небезпеки.

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

Систематизація норм чинного законодавства завжди повинна бути спрямована на досягнення наступних цілей: 1) доступність; 2) зручність в використанні; 3) ліквідація прогалів законодавства; 4) об'єднання нормативного матеріалу, тобто приведення його в єдину внутрішньо узгоджену систему; 5) підвищення якості та ефективності законодавства [1, с. 278].

Якщо обмежена доступність нормативного матеріалу, то і не досягається друга мета систематизації законодавства – зручність у використанні. Тому не можемо погодитись з думкою вчених, які пропонують залишити в межах майбутнього кодифікованого акту з питань адміністративної відповідальності лише матеріальні норми. Процесуальні ж норми пропонують закріпити у вигляді окремого розділу чи глави в Адміністративному процедурному кодексі чи в межах спеціального закону про адміністративні процедури, які, на жаль, так і існують у вигляді законодавчих ініціатив уже понад двадцять років.

Систематизація законодавства розрахована, в першу чергу, на правозастосувачів та громадян України, які не обізнані в тонкощах юриспруденції, а тому вважаємо, що є необґрунтованим і недоцільним штучний розподіл по окремим систематизованим нормативним актам матеріальних і процесуальних норм, які встановлюють порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Вважаємо, що норми, які регулюють процесуальний порядок притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, слід залишити разом з матеріальними нормами в межах єдиного кодифікованого акту.

Законодавство повинно бути доступним широкому населенню. З перших джерел громадяни повинні знати про свої права та свободи, а також про вимоги, які пред'являє до них держава. Тільки належна систематизація законодавства дасть змогу досягнути необхідного рівня правової культури населення та професійно-юридичної культури правозастосувачів. Саме на досягнення цієї мети і повинна бути спрямована розробка Проекту Кодексу України про адміністративну відповідальність.

Також однією з основних цілей, які ставить перед собою кодифікація законодавства, це об'єднання розпорошеного нормативного матеріалу в єдине нормативно-правове джерело. Аналіз діючого законодавства України дає можливість зробити висновок, що систематизація законодавства України має пройти два етапи. Перший етап полягає в об'єднанні в межах єдиного систематизованого акту окремих правових норм, які регулюють вузьку, тісно пов'язану між собою групу суспільних відносин. Так були створені, наприклад, Лісовий кодекс, Водний кодекс, Кодекс про надра та ін.

Другий етап, який на жаль ніяк не почеться в Україні, полягає в більш узагальнюючій систематизації законодавства, і навіть проявляється в об'єднанні вже кодифікованих нормативних актів. Якщо аналізувати вище приведений приклад, то логічно було б передбачити в майбутньому створення загального (єдиного) систематизованого акту, який би поєднував в собі норми, що регулюють порядок використання та охорони природних ресурсів.

Якщо ж говорити про систематизацію законодавства про адміністративну відповідальність, то її не можна зводити тільки до удосконалення КУпАП, який передбачає підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб. Тобто вже давно назріла необхідність створення загального (єдиного) систематизованого акту, який би поєднував в собі норми, що регулюють підстави та порядок притягнення до адміністративної відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб.

Третя мета систематизації норм права спрямована на ліквідацію прогалів в законодавстві. Таких прогалів у чинному адміністративно-деліктному праві дуже багато. Наведемо лише два приклади – малозначність адміністративного проступку (ст. 22 КУпАП) та порядок відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком (ст.ст. 40, 329, 330 КУпАП). Наприклад, ст. 22 КУпАП закріплює, що «при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням [2]. Але в КУпАП, по-перше, не дається визначення малозначності правопорушення, по-друге, не міститься перелік таких правопорушень і, по-третє, не закріплені ознаки, якими характеризується малозначність правопорушення. Це призводить до того, що суб'єкти правозастосовної діяльності не застосовують положення ст. 22 КУпАП на практиці.

Теж саме стосується порядку відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком. Тобто КУпАП закріплює загальні підстави застосування такої санкції (ст. 40 КУпАП) і, навіть, закріплює процедуру виконання постанови в частині відшкодування майнової шкоди (ст.ст. 329, 330 КУпАП). Але в чинному законодавстві ініціатива вирішення цього питання належить виключно органу адміністративної юрисдикції, а не потерпілому. До того ж, вирішення питання про відшкодування шкоди є правом, а не обов'язком органу адміністративної юрисдикції, який розглядає справу. Таким чином, всі статті КУпАП, які присвячені підставам і порядку відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком, на жаль, на практиці не діють.

До третьої групи проблем адміністративно-деліктного права можна віднести – необгрунтоване використання юридичної термінології при формулюванні статей КУпАП. Наприклад, на цей аспект звертає увагу в своїй роботі Я. В. Задорожна. Вона зазначає, що для закріплення способу вчинення адміністративного проступку в положеннях Особливої частини КУпАП законодавець використовує різні прийоми законодавчої техніки, різні терміни, пояснюючи іноді їх зміст, та оціночні поняття. Це обумовлено різноманітністю прояву способу в конкретних складах адміністративного проступку та особливостями його співвідношення з іншими суб'єктивними й об'єктивними ознаками складу. Разом із тим рівень правового закріплення способу в статтях Особливої частини КУпАП є низьким, що обумовлено такими негативними явищами в правовому регулюванні як: зловживання бланкетними нормами; зловживання оціночними поняттями; відхід від класичної побудови статті (основний склад і кваліфікуючі склади); відставання законодавчої бази від бурхливого розвитку суспільних відносин та ін. [3, с. 13].

Якщо ж звернутися до положень ст. 9 КУпАП, то помітимо, що невідале формулювання законодавцем поняття «адміністративне правопорушення», стало каталізатором чисельних дискусій в юридичній літературі щодо співвідношення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення»: 1) ототожнення понять «адміністративний проступок» та «адміністративне правопорушення»; 2) розгляд цих понять як таких, що не співпадають між собою за змістом; 3) поняття «адміністративне правопорушення» є більш об'ємним за змістом та включає до свого складу поняття «адміністративний проступок».

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки.

Майбутня доля адміністративно-деліктного права в системі права України остаточно не визначена. Сьогодні є тенденції як до повної ліквідації цього правового інституту адміністративного права (з подальшою передачею його у сферу кримінального права), так і до залишення цього інституту в системі адміністративного права без суттєвих змін. Така невизначеність політиків, юристів та науковців негативно впливає на якість досліджень в сфері адміністративно-деліктного права та на ефективність діяльності органів адміністративної юрисдикції.

Якщо ж законодавець, нарешті, зверне увагу на законодавство про адміністративну відповідальність, то виникає друга суттєва проблема – які критерії слід покласти в основу систематизації адміністративно-деліктного законодавства. Такі питання не можна вирішувати без залучення до кодифікаційної роботи науковців, які займаються проблемами адміністративно-деліктного права. Спеціалістів, які постійно займаються цією проблематикою не так і багато в нашій державі, але, на превеликий жаль, органи державної влади залучають до процесу кодифікації адміністративно-деліктного законодавства «науковців широкого профілю», тобто науковців, які ознайомлені з загальними проблемами адміністративного права, але ніколи спеціально не досліджували проблеми адміністративно-деліктного права.

І, нарешті, безвідповідальне відношення законодавця до термінології призводить до того, що правова норма неоднозначно розуміється на практиці і потребує додаткового офіційного тлумачення. Це, в свою чергу, може призвести:

- до перевищення повноважень органами адміністративної юрисдикції;
- до помилок в кваліфікації діяння;
- до порушення прав і свобод людини та громадянина під час виявлення і фіксації адміністративного проступку, а також під час притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Розглянуті у статті проблеми адміністративно-деліктного права є лише невеликою частиною тих невирішених питань, які потребують свого вирішення вже сьогодні.

Список літератури

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков: Консум, – 2000. – 704 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
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 / Я. В. Задорожна ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2016. – 18 с.

Стаття надійшла 15.09.2017 р.



А. Н. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ СЕГОДНЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Резюме

В статье акцентируется внимание на трех актуальных проблемах современного административно-деликтного права Украины, которые негативно сказываются на состоянии административной науки, на качестве административно-правового регулирования и на эффективности правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции. Предлагаются возможные пути решения существующих в этой сфере проблем.

Ключевые слова: административное право, административно-деликтное право, административная ответственность, административный проступок.

O. M. Mykolenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

ADMINISTRATIVE AND TORT LAW OF UKRAINE: CURRENT PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Summary

The article focuses on three topical issues of modern administrative and tort law of Ukraine, which adversely affect the state of the administrative science, the quality of administrative and legal regulation and the effectiveness of law enforcement activities of administrative jurisdictions. Proposed ways of addressing existing problems in this area are presented.

Key words: administrative law, administrative and tort law, administrative liability, administrative misconduct.