

УДК 342.96.21

О. М. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики

Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

**ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРЕДМЕТУ
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА ТА ЙОГО
ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ПРИЗНАЧЕННЯ В СИСТЕМІ ПРАВА УКРАЇНИ**

В статті акцентується увага на дискусійних питаннях теорії адміністративного права щодо визначення предмету адміністративно-деліктного права, розкривається взаємозв'язок предмету правового регулювання і функцій адміністративно-деліктного права, деталізуються суспільні відносини, які регулює сучасне адміністративно-деліктне право.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-деліктне право, предмет правового регулювання, функції адміністративно-деліктного права.

Постановка проблеми. Перед науковцями, які займаються проблемами адміністративного права, стоїть важке завдання – знайти єдиний критерій (єдину системоутворюючу категорію), на підставі якого (якої) можна було б об’єднати сьогодні відносини, які входять в предмет адміністративного права. Запропонована в юридичній літературі категорія «публічне адміністрування», на жаль, має ті ж самі вади, що були свого часу притаманні поняттю «державне управління». Його зміст трактується науковцями по-різному, що нівелює методологічне значення цієї категорії при визначенні предмету як адміністративного права, так і його частини – предмету адміністративно-деліктного права. Наприклад, В. О. Орлова стосовно цього зазначає, що у всіх із запропонованих у юридичній літературі класифікацій суспільних відносин, які входять в предмет адміністративного права, є раціональне зерно, але і кожна з них має певні недоліки, які не дозволяють говорити про таку класифікацію як про загальновизнану в науковій спільноті [1, с. 26].

Адміністративно-деліктні відносини дуже рідко виділяються в якості специфічної групи суспільних відносин, що регулює адміністративне право. Зазвичай такі відносини включають до групи правоохоронних відносин, де поряд з адміністративно-деліктними відносинами називають відносини щодо розгляду адміністративними судами публічних спорів, відносини щодо застосування заходів адміністративного примусу, а також відносини щодо дисциплінарної відповідальності публічних службовців. Переконані, що вирішення концептуальних питань, наприклад, стосовно місця та функціонального призначення адміністративно-деліктного права в системі права України, необхідно починати з детального аналізу суспільних відносин, які регулює сучасне адміністративно-деліктне право як частина адміністративного права України.

На жаль, майже всі дослідження предмету адміністративного права та предмету адміністративно-деліктного права, намагаючись узагальнити результати науково-дослідної роботи, упускають деталі і нюанси, які безпосередньо і характеризують суспільні відносини, які регулюються адміністративним та адміністративно-деліктним правом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання предмету правового регулювання адміністративного та адміністративно-деліктного права фрагментарно висвітлені в науковій і навчально-методичній літературі у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломосьць, В. К. Колпакова, Ю. М. Старілова, А. П. Шергіна та інших видатних вчених України і зарубіжжя. Але в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, яке б об'єднувало в собі детальну характеристику предмету адміністративно-деліктного права.

Метою написання статті є розкриття дискусійних питань теорії адміністративного права щодо визначення предмету адміністративно-деліктного права.

Виклад основного матеріалу. Поспішний погляд на адміністративно-деліктне право та суспільні відносини, що воно регулює, не викликають ніяких запитань, адже ключовими поняттями, навколо яких будуватиметься адміністративно-деліктне право, це «адміністративний проступок», «адміністративне стягнення» та «адміністративна відповідальність».

Разом з тим, більш поглиблений аналіз адміністративно-деліктного правового регулювання суспільних відносин показує, що:

по-перше, зміст предмету адміністративно-деліктного правового регулювання тісно пов'язаний з визначенням та конкретизацією предмету адміністративного права України. Останні п'ятнадцять років це одна із ключових проблем теорії адміністративного права, яка вирішена сьогодні лише частково. Наприклад, А. П. Шергін, намагаючись розмежувати між собою норми адміністративного права та норми адміністративно-деліктного права, стверджує, що формування сучасного адміністративно-деліктного права передбачає взаємодію з інститутами адміністративного права, перш за все такими, як статус органів виконавчої влади, їх система, компетенція. Відомо, що більшу частину суб'єктів адміністративної юрисдикції складають органи виконавчої влади та їх посадові особи. Загальний статус і систему цих суб'єктів визначають норми адміністративного права, адміністративно-деліктне ж право формує їх спеціальний статус як суб'єктів, які уповноважені розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Такий зв'язок чітко простежується при реформуванні системи органів виконавчої влади. Реорганізація, ліквідація чи створення нового органу виконавчої влади, зміна його компетенції, як правило, тягне за собою внесення відповідних змін до законодавства про адміністративну відповідальність [2, с. 180]. Отже існує нагальна необхідність визначення загальних рис, які притаманні адміністративно-деліктним відносинам як виду адміністративних відносин, і, в той же час, потреба в розкритті особливостей адміністративно-деліктних відносин, завдяки яким вони об'єднуються в однорідну групу, що входить в предмет правового регулювання одного із інститутів адміністративного права;

по-друге, на низькому теоретичному рівні сьогодні розроблена концепція адміністративних санкцій, а тому відсутнє загальне уявлення про місце адміністративних стягнень в системі адміністративних санкцій. І це при тому, що наполегливо і детально за роки незалежності України розроблялися системні уявлення про адміністративний примус. В цьому сенсі можна згадати праці відомих адміністративістів України (Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк) [3; 4] та інших науковців, які присвятили свої комплексні наукові роботи проблемам адміністративного примусу (А. В. Гайдук, Ю. Я. Кінаш, І. В. Мельник, В. О. Продаєвич, О. Р. Трещова, Т. М. Філоненко) [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. Але в цих працях аналіз адміністративних санкцій зводився лише:

- до виділення критеріїв розмежування санкції та інших заходів примусу (А. В. Гайдук, Т. О. Коломоєць, В. О. Продаєвич, О. Р. Трещова);
- до характеристики адміністративних стягнень як санкцій, які передбачені чинним адміністративно-деліктним законодавством (Ю. Я. Кінаш, А. Т. Комзюк);
- до характеристики заходів адміністративного примусу без використання і залучення у дослідженнях понять «санкція» та «адміністративна санкція» (А. О. Виприцький, І. В. Мельник);
- до ототожнення заходів адміністративного примусу та адміністративних санкцій (Т. М. Філоненко).

Тобто системного комплексного уявлення про зміст адміністративної санкції та системи адміністративних санкцій так і не було запропоновано в науково-дослідних працях та юридичній літературі України. А тому існує нагальна необхідність визначення кола суспільних відносин, які входять в предмет адміністративно-деліктного регулювання, та їх відмежування від інших суспільних відносин, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу та адміністративних санкцій. Наприклад, проблемним є визначення правової природи суспільних відносин, які виникають у зв'язку із застосуванням такого заходу адміністративного примусу як доставлення порушника (ст. 259 КУпАП). Ці відносини є виключно адміністративно-правовими, тобто такими, що не мають відношення

В попередніх положеннях вже зверталась увага на те, що в науці адміністративного права відсутня чітка уява: про місце адміністративних стягнень в системі адміністративних санкцій; про місце адміністративної відповідальності в системі заходів юридичної відповідальності, яка передбачена чинним адміністративним законодавством; про підстави адміністративної відповідальності, особливо, коли мова йде про відповідальність юридичних осіб; про місце заходів процесуального забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення у загальній системі заходів адміністративного примусу, тощо. Тому не вдаючись до аналізу думок науковців, представлених в спеціальній літературі, та положень чинного і перспективного адміністративно-деліктного законодавства, хочемо запропонувати наступну розгорнуту систему суспільних відносин, які входять в предмет сучасного адміністративно-деліктного права.

Висновки. Враховуючи особливості правового регулювання кримінального і кримінального процесуального права, цивільного та цивільного процесуального права, де предмет правового регулювання матеріальних відносин чітко відмежований від предмету правового регулювання процесуальних відносин, вважаємо за необхідне таке розмежування суспільних відносин зробити і в межах предмету адміністративно-деліктного права.

В предметі адміністративно-деліктного права необхідно виділяти наступні матеріальні суспільні відносини:

1) які виникають у зв'язку із встановленням підстав адміністративної відповідальності (ст.ст. 9, 10, 11 та статті Особливої частини КУпАП);

2) які виникають у зв'язку із визначенням видів адміністративних стягнень та виконанням додаткових умов їх застосування. Тобто мова йде не про процесуальний порядок застосування адміністративних стягнень, а про додаткові умови, які висуває законодавець і які слід враховувати при застосуванні матеріальних адміністративно-деліктних норм щодо конкретного адміністративного стягнення. Наприклад, ст. 31 КУпАП висуває наступні додаткові умови: а) виправні роботи застосовуються на строк до двох місяців; б) виправні роботи відбуваються за місцем постійної роботи особи, яка вчинила адміністративне правопорушення; в) негативний наслідок виправних робіт для правопорушника полягає у відрахуванні до двадцяти процентів його заробітку в доход держави; г) виправні роботи можуть бути призначені тільки районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею);

3) які виникають у зв'язку із визначенням статусу суб'єкта адміністративної відповідальності. Особливості правового статусу суб'єкта адміністративної відповідальності містяться в матеріальній частині КУпАП (ст.ст. 12, 13, 14, 14-1, 15, 16 та інші статті КУпАП). Наприклад, ст. 12 КУпАП закріплює, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;

4) які виникають у зв'язку із застосуванням обставин, що виключають адміністративну відповідальність (ст.ст. 17, 18, 19, 20 КУпАП). Наприклад, ст. 20 КУпАП закріплює, що не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану;

5) які виникають у зв'язку із звільненням особи від адміністративної відповідальності та застосуванням до неї інших заходів державного примусу чи заходів морального впливу (ч. 1 ст. 15, ст.ст. 21, 22 КУпАП). Наприклад, ч. 1 ст. 15 КУпАП закріплює, що військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. Тобто передбачається можливість накладення дисциплінарних стягнень на фізичних осіб за вчинення адміністративних правопорушень;

6) які виникають у зв'язку із призначенням заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх, та пов'язані з виконанням додаткових умов їх застосування (ст. 24-1 КУпАП);

7) які виникають у зв'язку із накладенням на особу додаткових зобов'язань, наприклад, направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство чи насильство за ознакою статі (ст. 39-1 КУпАП) чи накладення обов'язку відшкодувати майнову шкоду, заподіяну правопорушником в результаті вчинення адміністративного проступку (ст. 40 КУпАП);

8) які виникають у зв'язку із дотриманням загальних правил накладення адміністративних стягнень, наприклад, щодо врахування при накладенні стягнення характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеня його вини, його майнового стану, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність та ін. (ст. ст. 33-39 КУпАП);

9) які виникають у зв'язку із встановленням підстав відповідальності юридичних осіб за нормами адміністративного законодавства, а також у зв'язку із дотриманням загальних правил накладення санкцій до юридичних осіб. Наприклад, ч. 2 ст. 21 Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» закріплює, що юридичні особи за порушення законодавства про виключну (морську) економічну зону України несуть відповідальність, встановлену статтями 22-26 цього Закону, а саме, за незаконну промислову діяльність, за порушення правил безпечної експлуатації споруд, за незаконну експлуатацію природних ресурсів, за незаконне ведення морських наукових досліджень та за забруднення морського середовища [13].

В предметі адміністративно-деліктного права необхідно виділяти наступні процесуальні суспільні відносини:

1) які виникають у зв'язку із порушенням справи про адміністративне правопорушення (ст. 254-258 КУпАП);

2) які виникають у зв'язку із застосуванням заходів процесуально-забезпечувального характеру (ст.ст. 259-267 КУпАП і ч. 2 ст. 268 КУпАП);

3) які виникають у зв'язку із розглядом справи органами адміністративної юрисдикції та їх посадовими особами (Глави 17, 22 і 23 КУпАП);

4) які виникають у зв'язку із визначенням процесуального статусу учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення (Глава 21 КУпАП);

5) які виникають у зв'язку із переглядом постанови по справі (Глави 24 і 24-1 КУпАП);

6) які виникають у зв'язку із виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення (Глави 25 – 33 КУпАП).

Запропонований вище перелік суспільних відносин, по-перше, деталізує предмет адміністративно-деліктного права, по-друге, допомагає визначитись з ознаками, які об'єднують та відрізняють адміністративні і адміністративно-деліктні відносини, по-третє, розкриває функціональне призначення адміністративно-деліктного права як в системі права України в цілому, так і в системі адміністративного права, зокрема.

Список літератури

- 1 Орлова В. О. Управлінські процедури в діяльності виробничих організацій (адміністративно-правовий аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. О. Орлова ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2013. – 197 с.
- 2 Шергин А. П. Размышления об административно-деликтном праве [Текст] / А. П. Шергин // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 5 (78) – С. 175-182.
- 3 Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України [Текст] : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Т. О. Коломоєць ; Національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2005. – 456 с.
- 4 Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні [Текст] : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право / А. Т. Комзюк ; Національний університет внутрішніх справ, Україна. – Харків, 2002. – 408 с.
- 5 Гайдук А. В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. В. Гайдук ; Київський національний університет внутрішніх справ. – Київ, 2006. – 211 с.
- 6 Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / А. О. Виприцький ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2011. – 221 с.

