

**КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ –
ОСНОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Петков С.В.

доктор юридичних наук, професор
Класичний приватний університет

Анотація

Ефективний правовий супровід адміністративної реформи передбачає ґрунтовну систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Упорядкування адміністративного права найбільш доцільно здійснювати шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова

Адміністративна реформа, кодифікація, кодифіковані акти, адміністративно-правове регулювання.

Аннотация

Эффективное правовое сопровождение административных реформы предполагает основательную систематизацию административного законодательства, прежде всего путем его кодификации. Упорядочение административного права наиболее целесообразно осуществлять путем издания кодифицированных актов по отдельным сферам и институтам административно-правового регулирования.

Ключевые слова

Административная реформа, кодификация, кодифицированные акты, административно-правовое регулирование.

Вступ

Розбудова в Україні сучасної правової держави, що ґрунтується на гуманістичних традиціях європейської спільноти, спонукає вчених-юристів до подальшого вивчення та впровадження у повсякденну діяльність правових норм та інституцій, притаманних сучасному цивілізованому світу. І хоча на становлення українського законодавства впливають різні правові сім'ї, балансування між різними тенденціями не завжди стає корисним для подальшої оптимізації нормативно-правового закріплення стосунків, що виникають в українському суспільстві. Інколи законодавчі акти мають суто декларативний характер і не впливають на процеси, які відбуваються в державі. Водночас норми інших нормативних актів, які були прийняті ще за часів Радянського Союзу, морально застаріли і, як це зазначають у своїх працях провідні

вчені України, є анахронізмами в умовах капіталістичних відносин у нашій державі.

Постановка завдання

На тлі правового нігілізму широких верств населення, бездіяльності й безвідповідальності бюрократичного апарату норми Конституції України залишаються тим ідеалом, для досягнення якого недостатньо прийняття того чи іншого новітнього нормативного акта; у цьому контексті необхідним є як узгодження галузей чинного законодавства, так і подальше зростання правосвідомості населення. Тільки за таких умов можлива побудова в Україні правової гуманістичної, соціально спрямованої держави.

Результати

Будуючи самодержавну тоталітарну державу не теренах Східної Європи, російський царат, а потім більшовицький уряд створили таку правову систему, у якій людина розглядалась як виконавець волі адміністративних органів влади. Права особи і громадянина лише декларувалися в Конституції та нормативних актах СРСР, але фактично людина була безправна перед бюрократичним механізмом державних структур. Досить часто правоохоронні органи заміняли собою державні інституції. Вони виконували карально-репресивні функції, ламаючи своїми діями долі людей і навіть цілих народів. У свою чергу, державні органи підміняли структури місцевого самоврядування, що призвело до безвідповідального ставлення широких верств населення до громадської власності та до захисту своїх законних, конституційних прав.

У контексті розвитку правового поля вкрай актуальним є вивчення правових відносин між громадянами України та адміністративними установами, які являють собою частину державної влади. Адміністративне право – галузь правової системи, яка покликана регулювати особливу групу суспільних відносин; сукупність правових норм, що виникають у зв'язку з практичною реалізацією виконавчої влади в процесі здійснення державної управлінської діяльності [2]. Адміністративне право покликане захищати права особи в публічних відносинах. В основі суб'єктивних публічних прав нескладно по-

бачити гарантії використання особою певної можливості здійснювати юридично значущі дії на власний розсуд у гарантованих відповідними нормами сферах організації та реалізації суспільно-важливих людських відносин. Від приватних суб'єктивні права публічного характеру відрізняє те, що у відносинах, у яких вони формуються та реалізуються, зобов'язаною стороною, крім самого носія цих прав як учасника відносин, як правило, виступає носій публічної влади – суб'єкт владних повноважень. Отже, суб'єктивне публічне право – це визнання можливості отримання певного суспільного блага і водночас відповідна правова форма, що виражає таку гарантію [14].

Питання адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади досліджують такі вчені: В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Бандурка, І. Голосніченко, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Опришко, М. Тищенко, О. Якуба, та ін. [3; 6; 10; 15]. Спираючись на їх праці, зазначимо, що нова система державного управління, необхідність якої пов'язана з комплексною перебудовою наявної у нашій державі управлінської системи та розбудовою нових, важливих інститутів, має впроваджуватися в межах адміністративної реформи. Адміністративна реформа в Україні має реально поліпшити стан організації виконавчої влади, зробити її одним із важливих чинників прискорення економічних, політичних, соціальних, державно-правових перетворень [19; 20]. В. Авер'янов зазначає, що розроблена Концепція адміністративної реформи стосується не тільки управлінських, а й інших проблем, у ній також визначено завдання переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази адміністративного права як галузі публічного права [1].

Можна визначити такі стратегічні цілі адміністративної реформи: підвищення ефективності дій влади відповідно до завдань, що стоять перед державою на нинішньому етапі; забезпечення прозорості прийняття державних рішень і персоніфікованої відповідальності за їх реалізацію; наближення державного апарату до потреб пересічних громадян; ліквідація причин хабарництва і корупції в державному апараті; підвищення ефективності державної служби [19]. Із комплексу проблем, які мають бути вирішені в рамках адміністративної реформи в Україні, увага зосереджується на проблемах реформування виконавчої влади. У Концепції визначено п'ять напрямів здійснення адміністративної реформи: 1) створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; 2) формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;

3) кадрове забезпечення нової системи державного управління; 4) зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ забезпечення системи державного управління; 5) наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового інформаційного моніторингу її функціонування [7].

На думку вчених, зокрема Ю. Битяка, В. Гарашука, О. Дьяченка, М. Тищенка, В. Зуй, яку підтримали В. Авер'янов, Н. Нижник та Ю. Тодика, потреба адміністративної реформи в Україні не викликає сумнівів, але якщо говорити про адміністративне право та його реформування, то це питання стосується вже галузі права, відповідної системи законодавства і аж ніяк не науки, оскільки суспільне призначення адміністративного права завжди пов'язувалося із забезпеченням та охороною прав і свобод громадян та виконанням ними обов'язків у сфері державного управління, із завданнями щодо організації управління суспільними справами. Звичайно, на різних етапах розвитку суспільства, держави, правової системи пріоритети були різними, як і пріоритетність самої виконавчої влади та органів, що її здійснюють [5].

Але, на жаль, правові основи, закладені в законодавство за часів Радянського Союзу, і досі домінують у правових системах пострадянського простору, у тому числі в Україні. Вони суперечать не лише правовим нормам цивілізованого світу, а й самій логіці соціального та економічного розвитку нормального демократичного суспільства. Особливо актуальним це питання є для сучасного адміністративного права. Різноманітні адміністративно-правові норми, які регламентують організацію діяльності у різних сферах суспільного життя, містяться в численних нормативних актах, які були прийняті у різний час. Увесь цей нормативний матеріал потребує певної систематизації. Під систематизацією розуміють упорядкування й удосконалення чинного законодавства та іншого нормативно-правового матеріалу шляхом його опрацювання й викладення за певною системою у вигляді збірників (довідників) актів (предметних, системно-предметних, хронологічних тощо) чи у формі зведених (зібраних) кодифікованих актів. На відміну від норм деяких галузей права, об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу й об-

межує можливість його кодифікації. Законодавчі акти постійно доповнюються та уточнюються. Так, Кодекс України “Про адміністративні правопорушення” з 1984 р. зазнав стільки змін, що один їх перелік буде становити декілька сторінок [9], а запропоновані редакції КУАП являють собою доопрацьовані версії попереднього кодексу. Інструкції, положення, накази, листи, постанови вкрай деталізують дії чиновників. Для контролю та нагляду за державними структурами створюються подібні підрозділи внутрішньої безпеки.

І це лише деякі риси сучасного адміністративно-реформаційного процесу. О. Бандурко і М. Тищенко зазначають, що рівень дотримання режиму законності в державі прямо залежить від участі законслухняних громадян у діяльності щодо його підтримки. З іншого боку, не можна не погодитися з тим, що наявність великої кількості скарг на дії працівників виконавчого апарату є тривожним симптомом, який змушує ретельно проаналізувати стан справ у цьому апараті й ужити заходів щодо поліпшення його роботи. Одним із найважливіших напрямів зміцнення правопорядку є вдосконалення чинного законодавства, насамперед адміністративно-процесуальних норм, що регламентують можливість здійснення й захисту суб'єктивних прав і свобод громадян [6].

Адміністративна реформа є складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні. Вона здійснюється паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною тощо. Згідно з Концепцією адміністративної реформи, в Україні планується здійснювати систематизацію адміністративного права, насамперед, шляхом його кодифікації. Концепцією передбачено, що першим результатом використання саме цього способу систематизації має стати прийняття Кодексу про адміністративні проступки, Кодексу загальних правил поведінки державних службовців, Адміністративно-процесуального кодексу та Адміністративно-процедурного (процедурального) кодексу. Причому норми двох останніх документів регулюватимуть відносини, пов'язані з оскарженням фізичними особами бездіяльності владних суб'єктів [18].

Але ж, наголосимо, що сучасний Кодекс України про адміністративні правопорушення є відображенням командно-адміністративних методів державного регулювання стосовно всіх сфер людського життя, а отже, він має бути не просто змінений, а скасований як такий, що не відповідає реаліям сьогодення. Тоді постає питання стосовно того, в чому буде полягати інноваційність запропонованих у Концепції кодексів якщо вони базуються на застарілих підходах до

адміністрування як головної функції влади. Ще Ісус Христос говорив: “Не наливають вино молоде у міхи старі; бо міхи прориваються і вино витікає, і міхи пропадають, але вино молоде вливають в нові міхи, і зберігається і те, й інше” (Євангеліє від Матфія гл. 9: 17). У цьому контексті реформування та кодифікації адміністративного законодавства України виникають деякі питання не лише щодо адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади, а й щодо відповідності законодавства реаліям сучасного життя.

Таким чином, слід додати певних аргументів для висвітлення напрямів адміністративної реформи. Перш за все, доречним буде повернення до загальноновизнаних основ теорії держави і права стосовно відносин між державними органами та громадянами (фізичними особами, юридичними особами, особами без громадянства тощо), у яких громадяни делегують свої владні повноваження державі (державним органам, що, відповідно, виступають у ролі суб'єкта відносно об'єкта – громадян). Якщо відбувається певне суспільне правопорушення з боку будь-якої особи (кримінальне, адміністративне, дисциплінарне тощо), влада, як це зазначали у своїх спеціалізованих працях Т. Коломоєць, Х. Ярмачі, використовує примус [23]. Водночас громадяни за допомогою громадських організацій, виборам президента та депутатів тощо можуть контролювати і впливати на владу. З цього приводу слід звернутися до положень теорії адміністративного права, згідно з якими, форми державного управління найчастіше визначають як зовнішній вияв конкретних дій, що здійснюються органами виконавчої влади та місцевого самоврядування для реалізації поставлених завдань. Форма управління – це визначена частина управлінської діяльності органу, його структурних підрозділів і посадових осіб. На думку Т. Коломієць, особливу увагу слід приділити питанню класифікації форм управління за критерієм настання юридичних наслідків, які поділяються на правові та неправові [4].

Ряд суспільних правопорушень та відповідальність за їх здійснення знайшли своє відображення в Кримінальному кодексі, але найбільший блок суспільних правопорушень законодавцями радянського періоду було закладено до Кодексу України “Про адміністративні правопорушення” (далі – КУАП). Однак згадаємо, що адміністративне право – це галузь права, яка обслуговує управлінські відносини. Тобто виходить, що всі правопорушення, які розглянуті в КУАП, – це правопорушення громадян проти адміністрації. А може правопорушення адміністрації проти громадян? Відповідно, цілі блоки

норм КУАП на сьогодні не діють або постійно змінюються.

Ефективний правовий супровід адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або "книг"), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними "Кодексами". Наголосимо, упорядкування адміністративного права може здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Найбільш раціонально, а відповідно, доцільно і правильно було зроблено з нормами, пов'язаними із суспільними правопорушеннями у митній сфері, з митними правопорушеннями [17]. Вони були введені до складу митного кодексу [13]. У цьому розумінні Митний кодекс є одним з інноваційних нормативних актів, який має слугувати прикладом в організації діяльності в інших сферах суспільного життя. Так само інші правові норми мають бути кодифіковані в нормативно-правових актах – кодексах, які є базовими для відповідної сфери суспільної діяльності. Так, у Реєстраційному кодексі мають бути розглянуті питання реєстрації громадянського стану, відповідальність порушення норм реєстрації, паспортні правила тощо; у Дозвільному кодексі – питання надання дозволів на зброю, автотранспорт, спецзасоби, відповідальність за порушення дозвільних правил тощо; у Ліцензійному кодексі – питання щодо права займатись видами діяльності, створювати підприємства та організації, які потребують ліцензування, та відповідальність за ліцензійні порушення тощо. Детальний виклад суспільних норм та відповідальність за їх порушення у Фінансовому, Банківському, Освітньому, Науковому, Муніципальному, Медичному, Санітарно-епідеміологічному, Житлово-комунальному, Правоохоронному, Військовому, Ветеринарному, Лісовому, Земельному, Дорожньо-транспортному та інших кодексах значно сприятимуть удосконаленню суспільних відносин у відповідних сферах [12; 16; 21]. Кожне правопорушення має бути чітко прописане у відповідному законодавстві. Таким чином, буде дотримано конституційний принцип про те, що особа несе відповідальність за вчинення тих правопорушень, які

зумовлені законодавчими актами України. Відповідно до ст. 92 Конституції України, діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України [11]. Тільки таким чином вирішується питання, яке раніше потребувало додаткових аргументів та аналогій адміністративної відповідальності: чи є порушення норм, наприклад муніципального або санітарно-епідеміологічного законодавства, з боку особи, яка не є посадовою, адміністративним; чи можна говорити про адміністративну відповідальність цивільної особи?

У Загальній частині Адміністративного кодексу, звільненому від вищеперелічених вище банкетних норм, будуть чітко прописані загальні повні норми, що регламентують діяльність посадових осіб, які наділені владними повноваженнями; норми, що стосуються контролю, боротьби з корупцією тощо. В Особливій частині мають бути прописані адміністративні правопорушення (адміністративні проступки), які скоюють посадові особи, та особливості провадження стосовно них. До Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до Закону від 23.02.2006 р. № 3504-IV (3504-15) вже введена глава 15-А "Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення", у якій містяться норми, що регламентують відповідальність саме посадових осіб. Це дасть можливість відокремити адміністративні правопорушення від інших суспільних проступків.

Адміністративне правопорушення (проступок) – це дія, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства. А отже, відповідальність посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб) мають бути відображені в Адміністративному кодексі, який повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж Адміністративному кодексі має бути прописане провадження у справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо). Тим самим буде дотримано принцип єдності матеріальних і процесуальних норм, правильно підмічений В. Авер'яновим. "Чергова концептуальна позиція нової адміністративно-правової доктрини, – каже він, – пов'язана із запереченням проти поширених спроб поділити єдину галузь адміністративного права на "матеріальне" (або власне адміністративне право) і "процесуальне" право. Уявляється, що подібні спроби є наслідком безпідставної, на наш погляд, аналогії з га-

лузями цивільного і кримінального права. Тут, як відомо, масиви процесуальних норм набули значення самостійних галузей права, котрі співіснують поряд з власне матеріальними галузями” [1]. Якщо в цивільному і кримінальному праві, за загальним правилом, їх процесуальні частини обмежуються регулюванням деліктних відносин, то в адміністративному праві регулювання таких відносин становить далеко не переважну частку сфери дії процесуальних норм. Натомість процесуально-правова форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, а не тільки – за аналогією з цивільним і кримінальним правом – у чітко визначених межах, відповідно цивільного і кримінального процесів (судочинства).

Таким чином, Адміністративний кодекс має містити кодифікацію норм, які регулюють діяльність владних органів і посадових осіб та їх відповідальність. Він має включати норми щодо адміністративної відповідальності посадових осіб за порушення норм законодавства (дисциплінарна, матеріальна тощо) та відмежовуватись від кримінальної відповідальності. Адміністративні правопорушення – це правопорушення, які вчиняє особа, наділена владними повноваженнями у сфері юрисдикційно-управлінської діяльності органу, у якому вона перебуває на державній службі. Адміністративна відповідальність – це відповідальність посадової особи державного органу або органу місцевого самоврядування за вчинення адміністративного правопорушення. Відповідно, особа, стосовно якої здійснено протиправні дії, регламентовані Адміністративним кодексом (посадові правопорушення), може звернутись до керівництва посадової особи, яка вчинила посадовий (адміністративний) проступок, або до органів прокуратури, адміністративного суду чи загального суду з позовом [7]. Таким чином, громадянин відповідно до Кодексу про адміністративне судочинство, зможуть ефективно захищати власні права і права суспільства від свавілля або бездіяльності окремих службовців та бюрократичного апарату держави [8].

Висновки

Розглядаючи адміністративне право як галузь права, яка регулює діяльність виконавчих органів, що у своїй адміністративній діяльності ґрунтуються на відповідних законодавчих актах, а також підзаконних нормативних актах (інструкціях, положеннях, статутах, наказах тощо), адміністративну відповідальність слід розглядати як відповідальність посадової особи, тобто особи, яка перебуває на державній службі і порушила певні правові норми, що регулюють відносини в соціальній, економічній та інших

сферах і, відповідно, права особи й громадянина та суспільства в цілому.

Базуючись на проведеному аналізі, зазначимо, що теоретичні положення, які містяться в наукових дослідженнях провідних українських науковців у сфері адміністративного права, мають розцінюватись не як коментарі до існуючого законодавства, яке, у свою чергу, являє собою узагальнення та систематизацію правил суспільного життя, а як інноваційні рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності державної влади з метою оптимізації соціально-економічних процесів у державі.

Література

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–15.
2. Административное право (общая часть) : учеб. пособ. / [за заг. ред. В.П. Сальникова]. – СПб. : Изд-во Михайлова В.А., 2000. – С. 18.
3. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 652 с.
4. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / [за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської]. – К. : Істина, 2007. – 152 с.
5. Адміністративне право України : підручник / [за ред. Ю.П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2006.
6. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
7. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособ. / А.С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2003. – С. 237–242.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
10. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
11. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Корнієць В.В. Актуальні питання правового регулювання діяльності державної санітарно-епідеміологічної служби України / В.В. Корнієць // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 2. – С. 111–115.
13. Митний кодекс // ВВР України. – 2002. – № 38.
14. Пасенюк О. До питання природи суб'єктивного публічного права / О. Пасенюк, Р. Корнута // Право України. – 2008. – № 8. – С. 58–63.

15. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В.Г. Перепелюк . – Чернівці : Рута, 2003. – 367 с.
16. Петков С.В. Відповідальність за порушення норм муніципального законодавства в контексті реформування та кодифікації адміністративного законодавства України / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2008. – № 1. – С. 110–112.
17. Приймаченко Д.В. Митна політика держави та її реалізація державними органами : монографія / Д.В. Приймаченко. – Дніпропетровськ : Академія митної служби, 2006. – 332 с.
18. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.98 р. № 810/98.
19. Результати впровадження Адміністративної реформи в Україні в період 1997–2000 рр. // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 5 – С. 31–32.
20. Адміністративно-територіальний устрій України: Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення : монографія / [С.О. Сивоконь , Н.Р. Нижник , В.П. Новик та ін.]. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – 321 с.
21. Стукаленко О.В. Адміністративна відповідальність за порушення норм земельного законодавства (матеріальний і процесуальний аспекти) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук / О.В. Стукаленко. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2008. – 20 с.
22. Ярмак Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні / Х.П. Ярмак. – Одеса : Істина, 2007. – 152 с.