

дикції не можна використовувати категорію «спір про право» для звуження на практиці компетенції адміністративних судів, що визначена КАС. По-третє, договори з фізичними чи юридичними особами щодо розпорядження державним або комунальним майном, навіть якщо вони укладаються на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, за логікою законодавця, не слід вважати адміністративними, а тому спори щодо них сьогодні не належать до юрисдикції адміністративних судів, за винятком спорів щодо оскарження владних рішень, дій чи бездіяльності адміністративного органу, що пов'язані з процесом укладання чи виконання цих договорів. Однак таку позицію, зважаючи на досвід інших європейських держав, з часом може бути переглянуто українським законодавцем.

УДК 342.922.001.73(477)

О.А. Банчук

ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Одним із основних лейтмотивів попередньої національної конференції з адміністративного права (Сімферополь-Ялта, 2005 рік) стала думка про необхідність створення науково обґрунтованих основ для останніх революційних змін у сфері вітчизняної теорії адміністративного права – реформи інституту адміністративної відповідальності. Намагаючись реалізувати ці ідеї, Центр політико-правових реформ того самого року створив робочу групу з підготовки Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні та нового Кодексу про адміністративні проступки. Названі документи протягом останнього часу стали предметом обговорення на численних конференціях, семінарах, «круглих столах», з ними ознайомлювалися в органах державної влади, наукових установах та громадських організаціях.

Необхідно зазначити, що викладені в Концепції ідеї в значній своїй частині не збігаються з пануючою до цього часу теорією адміністративно-деліктного права, а в багатьох аспектах їх реалізація повністю залежить від змін у суміжних галузях права (зокрема, кримінальному).

На шляху до корінної реформи адміністративно-деліктного права є кілька ключових проблем, від варіантів вирішення яких залежить майбутній зміст цієї галузі. Серед них слід назвати:

- 1) застарілість адміністративно-деліктної термінології;
- 2) еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства та внаслідок цього;
- 3) еkleктичність змісту адміністративно-деліктної процедури;
- 4) розпорошеність та несистемність адміністративно-деліктного законодавства.

Застарілість адміністративно-деліктної термінології виявляється в тому, що наука й надалі використовує поняття *адміністративне правопорушення* й

адміністративна відповідальність лише щодо діянь фізичних осіб, додержуючись положень досі чинного Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року. Але таке звужене розуміння не відповідає іншим напрацюванням та досягненням загальної адміністративно-правової науки та практики, яке виявилось в запровадженні повноцінного інституту адміністративної юстиції через прийняття Кодексу адміністративного судочинства, положеннях проекту Концепції реформування адміністративного права України та розробці доктрини рівності учасників типу адміністративних відносин «держава-особа». Виходячи з цього, адміністративну відповідальність може нести не тільки одна сторона відносин – особа, але й інша сторона – представник держави. Особи несуть адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків як одного з видів адміністративних правопорушень, які визначатимуться в Кодексі про адміністративні проступки. А суб'єкти владних повноважень несуть адміністративну відповідальність відповідно до рішень адміністративного суду за адміністративні правопорушення у вигляді *прийняття незаконних рішень, вчинення незаконних дій або бездіяльності*. Тобто вони при здійсненні своєї діяльності не можуть притягатися до відповідальності за вчинення адміністративних проступків, передбачених Кодексом про адміністративні проступки. Він має стати *Кодексом про діяння фізичних чи юридичних осіб*. Суб'єкти владних повноважень при здійсненні своєї діяльності можуть притягатися до адміністративної відповідальності лише адміністративним судом. Логіка такої пропозиції полягає в тому, що представники держави при здійсненні своєї владної діяльності можуть вчиняти адміністративні правопорушення (але не адміністративні проступки) і можуть притягатися до адміністративної відповідальності. Неможливість вчинення суб'єктом владних повноважень адміністративних проступків зумовлюється тим, що правопорушення під час здійснення їх діяльності є такими різноманітними, що об'єктивно не піддаються законодавчій систематизації. Тому тільки адміністративний суд у кожному конкретному випадку визначає, чи було певне діяння представника держави (суб'єкта владних повноважень) адміністративним правопорушенням.

Подібне розуміння та відповідне розчленування змісту інституту адміністративної відповідальності ми зустрічаємо в розвинених правових системах західноєвропейських країн.

Але в запровадженні в науковий та законодавчий обіг нової термінології є опоненти, які вважають, що вона суперечить Конституції України. Адже там ідеться лише про поняття «адміністративне правопорушення» і немає місця поняттю «адміністративний проступок». Найсильнішим аргументом, який вони висувають, є вимоги пункту 22 частини першої статті 92 Основного Закону щодо переліку видів юридичної відповідальності. Там йдеться про те, що *«виключно законами України визначаються... засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них»*. На нашу думку, ці конституційні положення не перешкоджають законодавцю визначати законом й іншу назву адміністративного делікту, зокрема відповідальність за вчинення адміністративних

проступків як різновиду адміністративних правопорушень. Підтвердженням цього висновку може бути теза, що в національній правовій системі існує конституційна (політико-правова) відповідальність, що не охоплена положеннями статті 92 Конституції України.

Еклектичність змісту матеріального адміністративно-деліктного законодавства виявляється в тому, що серед нинішніх адміністративних правопорушень є велика кількість діянь, які мають кримінально-правовий характер і повинні бути переміщені до сфери кримінального права. Це дрібне викрадення чужого майна, дрібне хуліганство, розпиття спиртних напоїв у громадському місці тощо. Основними ознаками для виділення кримінальних проступків з числа сьогоденних адміністративних правопорушень мають стати: 1) неуправлінський зміст об'єктивної сторони цих протиправних діянь та 2) кримінально-правовий характер стягнень (конфіскація майна, виправні роботи, арешт). Про необхідність створення інституту кримінального проступку йдеться також у Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку, схваленій Національною комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (консультативно-дорадчий орган при Президентові України).

Інша частина «адміністративних правопорушень» з набранням чинності Кодексом адміністративного судочинства створює невинуватену конкуренцію між його положеннями та Кодексом про адміністративні правопорушення. Адже велика кількість протиправних діянь (щодо порядку реалізації виборчих прав, державної реєстрації та ліцензування діяльності підприємців, права на отримання екологічної та інших видів інформації, порядку надання дозволів на будівництво, житлового обліку громадян, закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, встановлення цін та тарифів, дискримінації підприємців у сфері економічної конкуренції, видачі сертифіката відповідності у сфері стандартизації тощо) може переслідуватися в порядку, визначеному адміністративно-деліктним законодавством, водночас ці діяння можуть бути предметом розгляду адміністративного суду. Така ситуація негативно впливає на захист прав людини в її відносинах з державою. Аналогічний досвід західноєвропейських країн засвідчує, що адміністративній юстиції віддається перевага в подібних ситуаціях з огляду на правозахисний характер її діяльності.

До подібних висновків ми доходимо й у випадку запропонованого оновлення адміністративно-деліктної термінології.

Третя група «адміністративних правопорушень», які впливають з договірних або позадоговірних відносин (наприклад, пошкодження різних видів чужого майна, порушення умов договору тощо), повинна бути передана до сфери цивільного права. Існування до цього часу таких видів протиправних діянь у сфері адміністративно-деліктного права є ще пережитком проявів тотального одержавлення суспільного життя, які були притаманні радянській дійсності.

Надалі в адміністративно-деліктній сфері мають залишатися тільки ті проступки, які завдають суспільної шкоди в певній сфері державного управління.

Подібне «вичищення» змісту адміністративно-деліктного законодавства приведе до змін в адміністративно-деліктній процедурі. Адміністративну процедуру повинні здійснювати тільки адміністративні органи. Після створення інституту кримінальних проступків відпаде потреба в судовій юрисдикції справ про адміністративні правопорушення. Адже суди як органи судової влади мають здійснювати судочинство, а не виконувати функції органу виконавчої влади щодо притягнення до відповідальності за адміністративні проступки. Вони повинні лише переглядати в порядку адміністративного судочинства рішення органів публічної адміністрації про накладення адміністративних стягнень.

Це саме стане причиною відмови від існування в адміністративно-правовій сфері заходів примусу з кримінально-правовим характером. Примусовому огляду, обшуку, встановленню стану сп'яніння особи не має бути місця в адміністративній процедурі.

Розпорошеність та несистемність адміністративно-деліктного законодавства має кілька рівнів прояву. По-перше, положення про адміністративні проступки та санкції містяться нині в 63 нормативних актах. Йдеться як про закони, так і підзаконні акти (Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України), що суперечить вимогам статті 92 Конституції України. До того ж перший принцип Рекомендації № R (91) 1 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року передбачає: «Адміністративні санкції та обставини, за яких вони можуть бути застосовані, визначаються законом». Навіть сам Кодекс про адміністративні правопорушення містить посилання на розпорядження, інструкції, правила, стандарти, за порушення вимог яких може бути накладено адміністративне стягнення. Хоча залишається незрозумілим, який орган чи посадова особа уповноважені приймати чи затверджувати відповідні підзаконні акти, що містять певні правила поведінки осіб. Цим, на нашу думку, порушуються основоположні принципи верховенства права та правової визначеності, притаманні для демократичного суспільства.

Склади проступків слід об'єднати в одному Кодексі про адміністративні проступки, що також відповідатиме положенням згаданої Рекомендації про корисність для забезпечення прав осіб єдиних кодексів або юридичних текстів, що встановлюють норми підвідомчості, типи санкцій та їх максимальні розміри.

По-друге, об'єднання в одному кодифікованому акті всіх проступків дозволить зменшити кількість випадків, коли за однаково небезпечні адміністративні проступки передбачається радикально відмінні санкції (розміри штрафів тощо). Наприклад, за невиконання законних вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин стягується штраф у розмірі від 1,70 до 8,50 грн., державного виконавця – від 34 до 170 грн., посадових осіб органів морського і річкового транспорту – від 170 до 850 грн. Слід встановити відповідність ступеня небезпеки адміністративних проступків та заходів відповідальності за їх вчинення.

По-третє, продовжуються необґрунтовані спроби розчленити інститут відповідальності за адміністративні проступки, зокрема, за рахунок виокремлення

«фінансової відповідальності». Підготовлений проект Податкового кодексу намагається визначити суб'єктів вчинення фінансових правопорушень, загальні правила застосування фінансових санкцій, конкретний перелік фінансових правопорушень та фінансових стягнень за них. Але запропонований варіант запровадження фінансової відповідальності видається таким, що суперечить Конституції України і не може бути сприйнятий законодавцем. Положення статті 61 Основного закону України передбачають, що *«ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення»*. Аналіз проекту Кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення дозволяє дійти висновку, що за більшість одних й тих самих неправомірних дій (правопорушень) осіб пропонується притягувати до відповідальності на підставі двох Кодексів. Тобто за вчинення одного діяння буде можливість притягнути особу до відповідальності на підставі Кодексу про адміністративні правопорушення та Податкового кодексу. До того ж в перехідних положеннях проекту Кодексу не міститься норм про вилучення деяких статей щодо порушення порядку сплати податків з чинного Кодексу про адміністративні правопорушення.

Для того щоб з'ясувати відповідність пропозиції про фінансову відповідальність вимогам Конституції України, потрібно визначити однаковість чи принципову відмінність цих видів юридичної відповідальності, встановлених у Кодексі про адміністративні правопорушення та проекті Податкового кодексу.

На наше глибоке переконання, ця відповідальність є одного виду. Адже ці правопорушення можуть вчиняти однакові суб'єкти, вони стосуються одного об'єкта (порядку сплати податків або порядку управління у сфері сплати податків), тягнуть за собою накладення однакового виду стягнення (грошового штрафу) в ідентичній правовій процедурі (адміністративне провадження).

Вирішення таким чином означених проблем дозволить належним чином реформувати адміністративно-деліктне право відповідно до сучасних досягнень загальної частини адміністративно-правової науки, адміністративно-процесуального права, вимог Ради Європи та зарубіжного досвіду.

УДК 342.925:347.922(477)

А.В. Стрельников

ЦИВІЛЬНИЙ ПОЗОВ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розвиток адміністративно-процесуального права та адміністративного судочинства в Україні поступово триває, незважаючи на певні зупинки законотворчого процесу, обумовлені складною політичною ситуацією в країні. З прийняття Кодексу адміністративного судочинства триває новий етап судової реформи, будується нова гілка спеціалізованих судів.