

Також, вивчаючи проблему адміністративних послуг, не слід забувати про тенденції щодо обмеження задіяння повного формату владного управління, бо навіть у теперішніх умовах його елементи застосовують у значній мірі вибірково, щоб в оптимальні терміни отримати максимально позитивний результат, не породжуючи при цьому зайвих бюрократичних перешкод.

Безперечно сервісний блок потребує свого подальшого дослідження, одним з підсумків якого може стати його наступне об'єднання з владно-управлінською складовою ПАП з огляду на їх значну спорідненість, взаємозалежність та значну затребуваність в Україні позитивних результатів від невикористаного потенціалу державного і самоврядного управління.

Література

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8-13.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / у двох томах: Том 1. Загальна частина. Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка. 2004. С. 584.
3. Тетяна Коломоєць, Валерій Колпаков. Доктрина та предмет: сутність і зміст адміністративного права. *Право України*. 2021. № 10. С. 12-27.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-497-2-9>

РЕКОДИФІКАЦІЯ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: КРОК ВІД ТОТАЛІТАРНОГО ДО ДЕМОКРАТИЧНОГО СУСПІЛЬСТВА

Пітков Сергій Валерійович

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри соціальної роботи в військах (силах),
Військовий інститут Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
м. Київ, Україна*

В тоталітарній радянській системі адміністративне право замінило не лише публічне право, а й у багатьох випадках – приватне. Неправильне розуміння термінів і відносин, регульованих двома

складовими цивільного (громадянського) права – публічним і приватним правом, створило умови для перетворення адміністративного права в право каральне. Через це та завдяки внутрішній єдності адміністративного права воно перетворилось відповідно до радянської моделі суспільних відносин у право, яке регулює всі сфери суспільного життя, в тому числі приватно-правові відносини у сфері господарювання, піклування тощо. Засновник людиноцентристської теорії права академік В.Б. Авер'янов вважав що предметом адміністративного права є «сукупність правових норм, котрі регулюють суспільні відносини, що складаються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, та охорони громадського порядку» [1; с. 263].

Констатуємо, що певні складові у розподілі або розділенні галузей, підгалузей права між собою, що нагромаджувались під час розвитку радянської правової сім'ї, призводять до непорозумінь між різними галузями права в Україні, особливо це стосується адміністративного права. Тому О.П. Рябченко зазначає «сучасна доктрина адміністративного права потребує подальшого розвитку понятійно-категоріального апарату, який має адекватно позначати сутність і зміст нових явищ, що відбуваються у суспільстві» [2; с. 114].

Відповідно до Основ радянського адміністративного права в усіх союзних республіках були розроблені Кодекси про адміністративну відповідальність. Ключовим в системі адміністративного законодавства є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), який був прийнятий 7 грудня 1984 року і введений в дію з 1 червня 1985 року і являє собою кодифікований нормативний акт, що регулює суспільні відносини по притягненню до адміністративної відповідальності[3]. КУпАП з моменту прийняття у 1985 році зазнав десятки змін, та і досі залишається основним актом, що регулює накладення відповідальності за вчинення проступків. Нині КУпАП є таким нормативним актом, який через норми, що містяться в його структурі, непритаманні державам із демократичним устроєм, не сприяє розвитку соціально-економічних відносин, а навпаки їх гальмує.

Адміністративна діяльність як особлива частина науки адміністративного права і як практична реалізація функцій органів публічної влади на сьогодні зазнає кардинальних змін. «Проблема вдосконалення матеріальних норм, якими визначено категорії справ судової адміністративної юрисдикції, зачіпає ще одну проблему – кодифікацію матеріальних норм адміністративного права, пошук шляхів вирішення якої може розглядатись тільки у теоретичній площині» [2; с. 112]. В Україні внаслідок обраного демократичного

вектору відбуваються суспільно-економічні зміни, які виражаються у кодифікації законодавства. Кодифікація – це спосіб систематизації нормативних актів, що здійснюється шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, який системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин. Кодифікація необхідна для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів і конституційних положень. Окрім цього, норми та низка різних підзаконних актів під час кодифікації посядуть своє місце в законодавстві, що спростить їх застосування.

Одним із етапів та проявів кодифікації в реаліях українського державотворення є рекодифікація і трансформація законодавства про адміністративну відповідальність. Під рекодифікацією розуміють законотворчу діяльність, істотну зміну структури та обсягу правової регламентації, що входить до вихідного кодексу (групи кодексів) з урахуванням практики його (їх) застосування, або зміну (включаючи доповнення або виключення) фундаментальних та інших найбільш істотних положень Кодексу (групи кодексів). У даному відношенні принципом рекодифікації КУпАП буде передусім відмова від поєднання в одному нормативному акті норм матеріального та процесуального права. Такий підхід спростить системне розуміння правозастосовувачами положень кодифікованого акта, зробить його цілісним і дасть змогу детально прописати механізм кожної процедури або сутність правового явища.

Наразі зауважимо, що частина матеріальних норм вже перенесена до базових кодексів – Митного, Податкового тощо. Однак цей трансфер (перенос) з КУпАП до інших кодексів нині має несистемний та не науково-необґрунтований характер. Несистемний трансфер потребує регулювання і співвідношення з категоріями нормопроєктування більш високих категорій. У правовій науці процеси систематизації та законотворення мають відбуватись у чіткій послідовності і повністю відповідати закладеним до Конституції України основам права. Трансфер норм це не просто механічне поєднання елементів права між собою, а складова кодифікації – інструмент для вираження перетворень, що відбуваються у суспільстві.

Процес рекодифікації законодавства про адміністративну відповідальність необхідно продовжити та перенести (здійснити трансфер) до базових нормативних актів норми, що містяться в КУпАП та не стосуються сфери державного управління (адміністрування). Зважаючи на те, що склади проступків, що містяться в КУпАП та низці нормативних актів, що регулюють відповідальність у відповідних

суспільно-економічних сферах, по суті не є адміністративними (управлінськими), необхідно змінити термін «адміністративне правопорушення (проступок)» на термін «проступок» у відповідній суспільно-економічній сфері («проступок у митній сфері» або «митний проступок», «проступок у податковій сфері» або «податковий проступок» тощо).

Загальне поняття «адміністративне правопорушення» визначене у ст. 9 КУпАП: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [3; с. 17]. Коли йдеться про адміністративне правопорушення, насправді мається на увазі порушення встановлених правил поведінки через особисту недисциплінованість особи. Відповідно стверджуємо, що такі проступки є по своїй суті дисциплінарними або, як визначено в п. 22 ст. 92 Конституції України – дисциплінарними правопорушеннями.

Перенесення складів провин у нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини в певних суспільно-економічних сферах, стане основою для ефективного регулювання з боку державних органів щодо захисту прав громадян. Надалі кодекси й закони вимагають внутрішньої систематизації відповідно до соціально-економічних змін у житті суспільства. Виокремлення норм щодо відповідальності за проступки в окремих розділах базових кодексів дасть можливість у подальшому їх поетапне удосконалення згідно з вимогами часу. Найбільш оптимальною є така структура нормативно-правових актів: Загальна частина «Правила поведінки в суспільно-економічній сфері»; Особлива частина «Порушення встановлених правил і відповідальність за них»; Спеціальна частина «Особливості процедур по виявленню й притягненню до відповідальності за вчинення проступків».

Процедури, пов'язані з розглядом проступків, повинні мати позасудовий порядок розгляду. А відтак потребує чіткого регламентування діяльність усіх органів публічної влади, до юрисдикції яких входить дотримання законодавства в окресленій сфері. Спільний процесуальний алгоритм, виписаний в окремому Кодексі, щодо проваджень у справах про проступки, має доповнюватися спеціальними положеннями базових кодексів (Митного, Податкового, Лісового, Повітряного, тощо), що враховують особливості розгляду окремих категорій справ. Такий підхід зробить прозорою процесуальну частину притягнення осіб до відповідальності за проступки, зробить захист прав і свобод людини в деліктних відносинах цілком реальним, а не

декларативним явищем. Так Є.В. Курінний зазначає, що «публічний (суспільний), державний інтерес є похідним від іншої категорії “суспільних потреб” – тих об’єктивно існуючих соціальних викликів, проблем та завдань усвідомлення та бажання втілення яких, формує відповідні групи (види) суспільних інтересів, що повинні складати основний зміст державної (владної) політики, а значить мати відповідну правову регламентацію»[4; 46].

Отже рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення – важливий крок від тоталітарного підходу до розуміння та застосування норм адміністративного права. Сукупно завдяки визначеному підходу до публічного права ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням Конституції України. Простота й зрозумілість законів для громадян свідчитиме про демократизацію суспільства.

Література

1. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / ред. Ю.С. Шемшученко, О.Ф. Андрійко. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
2. Рябенко О.П. До питання про реструктуризацію системи адміністративного права: окремі наукові пропозиції // Юридичний вісник Повітряне і космічне право. – Київ: НАУ, 2021. – № 3(60). – С. 110-116.
3. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення/ за заг. ред. С.В. Петкова. Київ: ЮрінкомІнтер, 2020. 792 с.
4. Курінний Є.В. Об'єкт та предмет українського адміністративного права: змістовна та аксіологічна сутність категорій. Публічне право. 2016. No 1(21). С. 43-51.