

### ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

У статті здійснюється аналіз поділу правопорушень на види відповідно до такого критерію, як сфера, в якій вони вчиняються, відповідно до суб'єктів, які їх учиняють, а також залежно від посади, яку обіймає порушник. Охарактеризовано адміністративне законодавство, яке регламентує адміністративну діяльність органів та посадових осіб публічної влади, та запропоновані підходи для визначення теоретичної основи для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки, що стане основою подальшого формування взаємної відповідальності між публічною владою та громадянами.

**Ключові слова:** *правова система, публічна влада, державна влада, правопорядок, державне управління.*

В статті проводиться аналіз розподілу правонарушень на види згідно з таким критерієм, як сфера, в якій вони совершаються, згідно з суб'єктами, їх совершающим, а також в залежності від посади, яку займає порушник. Охарактеризовано адміністративне законодавство, що регламентує адміністративну діяльність органів та посадових осіб публічної влади, і запропоновані підходи для визначення теоретичної основи для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки, що стане основою подальшого формування взаємної відповідальності між публічною владою та громадянами.

**Ключевые слова:** *правовая система, публичная власть, государственная власть, правопорядок, государственное управление.*

The article analyzes the division of offenses into types according to such a criterion as the sphere in which they are committed, according to the subjects that make them, as well as depending on the position occupied by the offender. The administrative law regulating the administrative activity of public authorities and officials is described, and the approaches proposed to determine the theoretical basis for the creation of a system of normative and legal acts in the area of responsibility for public misconduct, which will form the basis for the further formation of mutual responsibility between public authorities and citizens.

**Key words:** *legal system, public authority, state power, law and order, public administration.*

**Вступ.** Нагальною проблемою реформування українського адміністративного права слід вважати завдання щодо створення вітчизняної наукової моделі адміністративної деліктології, яка б адекватно відобразила принципову новизну у визначенні суспільної ролі та призначення цієї галузі права. Концептуальне значення має гарантування в адміністративній деліктології принципу верховенства права, відповідно до якого основними характеристиками у визначенні адміністративного права мають стати не «управлінські», а тим більше його «каральні» функції, а дві інші: «правозабезпечувальна», яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини; «правозахисна», пов'язана із захистом порушених прав органами публічної влади.

**Результати дослідження.** Публічні правовідносини в державі є визначальними для самого її існування. Безумовно, іноді трапляються випадки порушення налагодженого механізму взаємодії різних суб'єктів – учиняються адміністративні проступки. І тоді постає необхідність

---

© ПЕТКОВ С.В. – доктор юридичних наук, професор, заступник директора департаменту, начальник відділу з питань національної безпеки (Департамент антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції України)

примусового повернення відносин у правове русло та покарання винних у створених інцидентах. Теорія адміністративного права ставить своїм завданням визначити правову природу таких проступків – адміністративних деліктів – суб'єктний склад та їхнє співвідношення з іншими видами правопорушень.

Адміністративна деліктологія є спеціальною частиною адміністративного права поряд із загальною (теорія адміністративного права) та особливою (адміністративна діяльність).

Для того, щоб окреслити суспільно-правову модель застосування законодавства з адміністративних деліктів, необхідно навести низку правових аксіом:

- адміністративний делікт – особливий вид деліктів (правопорушень);
- за ступенем суспільної небезпеки адміністративні делікти поділяються на адміністративні злочини та адміністративні проступки;
- суб'єктом учинення адміністративного делікту може бути тільки особа (публічна, державний службовець тощо), наділена владними повноваженнями;
- адміністративний проступок – суспільне явище і, таким чином, особливий вид публічного проступку.

Наведений перелік аксіом не є вичерпним, але він дає можливість вивести головну формулу щодо місця адміністративного делікту, адміністративної деліктології в системі права загалом і в законодавстві України зокрема під час його реформування та приведення у відповідність до загальносвітових вимог. Отже, *адміністративним деліктом* слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), внаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству.

Коли мова йде про адміністративні проступки, слід розуміти, що це комплексне суспільне явище, яке пов'язано з різними правовими інститутами, державними механізмами тощо. Адміністративні проступки – це протиправні дії (діяння) посадових осіб, які здійснюють публічне адміністрування. Досить часто державне управління плутають із господарською діяльністю, посадових осіб органів державної влади – з адміністраторами фірм, тому в нормативних актах, наприклад КУпАП, з'являються статті про відповідальність посадовців юридичних осіб приватного права за певні неправомірні дії. Так само нерозуміння суті явищ управлінського характеру призводить до того, що державне управління сприймають як діяльність дільничного інспектора міліції з виявлення осіб, які виготовляють самогон або поширюють венеричні захворювання.

Усі правопорушення можна поділити на види відповідно до такого критерію, як сфера, в якій вони вчиняються: медична, дорожньо-транспортна, сфера державного управління тощо. Правопорушення можна поділяти на види відповідно до суб'єктів, які їх учиняють: громадяни, особи без громадянства або іноземці, державні службовці, військовослужбовці. Певну видову відмінність мають й адміністративні проступки залежно від посади, яку обіймає порушник: чи це посадова особа органів державної влади або місцевого самоврядування, чи працівник правоохоронних або судових органів. Великого значення набуває питання: був він обраний на посаду чи призначений, чи це є посада державного політичного діяча або державного службовця. Тобто для родової градації ми можемо використовувати величезну кількість критеріїв та підходів, незмінним залишається лише факт того, що особа, яка може вчинити адміністративний проступок і, відповідно, бути притягнута до адміністративної відповідальності, повинна перебувати на публічній службі.

Питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади порушували у вітчизняній правовій науці ще за радянських часів. Але на той час відповідальність за адміністративні правопорушення сприймалась як відповідальність загалом за будь-які проступки, що реалізовувались у позасудовому (адміністративному) порядку. А отже, відбулось змішування понять. Також з адміністративними правовідносинами змішувались і господарські правовідносини. Господарською діяльністю займалась лише держава. Директори підприємств і весь апарат – державні службовці або представники влади, тобто державні чиновники.

Як наслідок, у Радянському Союзі відповідальність за господарські поступки сприймали як адміністративну. Це було зрозуміло, бо господарювати могла лише держава і в інтересах держави. Крім цього, всі дії, які порушували будь-яке правило чи норму поведінки, сприймали як дії проти держави. Наразі законодавство, створене в середині минулого століття, є чинним; більшість учених здобули освіту в цей період. Це була інша система, а отже, й інша модель держави та модель правовідносин. Сьогодні пострадянські країни переживають рецепцію радянського права, замість того, щоб розбудувати цивілізоване право. Ця обставина привела до збереження

положень ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими визначено дефініцію «адміністративне правопорушення (проступок)» як протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність» [1]. Очевидно, що використання термінів «проступок» та «адміністративне правопорушення» як рівнозначних недоречно щонайменше з трьох причин: по-перше, проступок не може дорівнювати правопорушенню (делікту), бо є правопорушенням, яке не має значної суспільної небезпеки, а отже, правопорушення – явище більш об'ємне та містить у собі і злочин, і проступок; по-друге, адміністративне правопорушення не може бути вчинене громадянином, який не обіймає публічної посади, і знову-таки, якщо ми говоримо про адміністративне правопорушення, то за ступенем суспільної небезпеки воно має поділятися на адміністративний злочин та адміністративний проступок; по-третє, проступки вчиняються не лише в адміністративній сфері, є дисциплінарні проступки, митні, податкові, медичні, дорожньо-транспортні тощо. Тобто помилковість та змішування термінів закладено навіть у сам поділ правопорушень, що не відповідає теорії права та методології наукового пізнання.

Наразі держава фактично надає імунітет публічним службовцям від законних вимог громадян, щодо яких вони вчинили протиправні діяння. Найбільше, що можуть зробити потерпілі – це домогтися скасування незаконного акта. Громадяни не тільки не наділені правом притягнути, а й фактично не знають, як порушити питання про притягнення службовця до юридичної відповідальності. До будь-якого виду відповідальності службовця може притягнути лише інший службовець. За громадянами залишається тільки право подавати скарги на безкарність тих, хто порушив їх права [2].

Посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування під час здійснення адміністративної діяльності виконують певні функції господарського характеру. Відповідно, під час своєї господарської діяльності вони можуть учинити певні проступки. Це може бути і несвоєчасна оплата комунальних платежів, і порушення певних санітарно-епідеміологічних або протипожежних норм.

Також посадові особи органів державної влади вчиняють інші проступки або злочини і несуть за їх вчинення відповідальність згідно з чинним законодавством. У разі скоєння таких, не адміністративних, а господарських чи інших проступків повинна відбуватися перевірка за фактом проступку. Це провадження має здійснюватись компетентним органом або посадовою особою, а винна особа має нести відповідальність за свої дії або бездіяльність. Наголосимо на тому, що відповідальність повинні нести як безпосередні виконавці, так і керівники тих підрозділів, де через їхню халатність були створені умови, що призвели до скоєння протиправного вчинку.

Підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, є адміністративний проступок, який посягає на встановлений порядок здійснення народного волевиявлення. Об'єктом цих адміністративних правопорушень є суспільні відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення [3].

У сучасних умовах державотворення на суб'єкта управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, спричинені неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління, а відповідно, і політичної стабільності в державі. Як свідчить практика, основний акцент робиться на правах органів державного управління, посадових осіб, і не завжди достатньо виділяється відповідальність, зокрема за помилкові рішення й дії, бездіяльність [4].

Отже, адміністративним деліктом слід вважати протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка скоєна особою, наділеною владними повноваженнями (посадовою особою органів публічної влади), унаслідок якої було заподіяно матеріальну або моральну шкоду особі (фізичній, юридичній) або суспільству.

Питання адміністративних деліктів регулюються значною кількістю нормативно-правових актів. Однак базові положення законодавства, що передбачають відповідальність за адміністративні делікти, вчинені посадовими особами, закладені в ст. 14 КУпАП «Відповідальність посадових осіб»: «Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків» [1].

У цій нормі передано основний перелік функцій посадових осіб. Аналіз цієї статті дає підстави для висновку, що поняття посадової особи в КУпАП безпосередньо пов'язано з виконан-

ням такою особою службових обов'язків, незалежно від того, де вона займає посаду: в структурі державного органу, установи чи іншої організації.

Адміністративна відповідальність – це юридична відповідальність посадових осіб органів державної влади. Навіть більш доречно сказати органів публічної влади, тому що посадові особи органів місцевого самоврядування також виконують публічні функції. Саме вони надають левову частину адміністративних послуг громадянам.

Отже, адміністративна відповідальність – це вид юридичної відповідальності. Як юридична відповідальність поділяється на відповідальність за проступки та відповідальність за злочини, так й адміністративна відповідальність може застосовуватися за адміністративні проступки та адміністративні злочини. Зазначимо, що особливістю відповідальності посадових осіб органів публічної влади є те, що вони несуть, крім адміністративної, ще й трудову відповідальність (трудова проступки описано в КЗпП), а також усі інші види відповідальності за порушення норм режимів таємності, дозвільних вимог.

До злочинів у сфері адміністративної діяльності, зокрема, можна зарахувати: ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем»; ст. 365 «Перевищення влади або службових повноважень»; ст. 3652 «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги»; ст. 366 «Службове підроблення»; ст. 367 «Службова недбалість»; ст. 368 «Одержання хабара»; ст. 368. «Незаконне збагачення»; ст. 3684 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги»; ст. 369 «Пропозиція або давання хабара»; ст. 3692 «Зловживання впливом»; ст. 370 «Провокація хабара або комерційного підкупу».

За службовий проступок посадова особа несе відповідальність дисциплінарну (і в ряді випадків-адміністративну), за службовий злочин – кримінальну. Правильно відмежувати посадовий проступок від посадового злочину можна в кожному окремому випадку, лише ретельно вивчивши обставини, що супроводжують дані дії (або бездіяльність), і взявши до уваги зазначений критерій [5].

Термін «публічна служба» є відносно новим для нашої країни. Уперше поняття «публічна служба» використано в Кодексі адміністративного судочинства для окреслення предметної підсудності адміністративних справ. Отже, відповідно до КАС України публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Вищий адміністративний суд України у Довідці про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби робить висновок про те, що зазначеною нормою публічну службу визначено через види служби, перелік яких не є вичерпним. Визначальним, за позицією Вищого адміністративного суду, під час вирішення видів публічної служби для правозастосування є правове регулювання їхньої діяльності, відповідно до якого можна визначити такі види публічної діяльності, що заслуговують на увагу під час вивчення судової практики. Це:

- 1) діяльність на державних політичних посадах;
- 2) професійна діяльність суддів;
- 3) державна служба;
- 4) служба в органах місцевого самоврядування [6].

До законодавства, що регулює питання відповідальності у сфері державної служби, належить, перш за все, Конституція України, в якій хоча й відсутні положення, що визначали б модель розвитку державної служби, проте сама ідеологія чинної Конституції говорить про функціонування державної служби як демократичної інституції й розкриває її соціально спрямований характер [7, с. 36].

Слід зазначити, що основним нормативно-правовим актом, що закріплює відповідальність посадових осіб за вчинення адміністративних деліктів, залишається Кодекс України про адміністративні правопорушення, а також Закони України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» [8]; «Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [9]; «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» [10]; «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» [11].

До переліку законодавчих актів, що становлять основу антикорупційного законодавства, належать такі Закони України: «Про запобігання корупції» [12]; «Про державну службу» [13]; «Про основи національної безпеки України» [14] та інші.

Крім вищезазваних законів, питання окремих видів державної служби регулюються іншими законами: митної служби – Митний кодекс України [15]; дипломатичної служби – Законом

України «Про дипломатичну службу» [16]; служби в органах міліції – Законом України «Про Національну поліцію» [17]; служби в органах служби безпеки – Законом України «Про Службу безпеки України» [18]; військової служби – Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу» [19]; державної виконавчої служби – Законом України «Про державну виконавчу службу» [20]. Взаємопов'язані між собою відповідні нормативно-правові акти утворюють антикорупційне законодавство України, яке на сьогодні неодноразово систематизується в науко-практичних збірниках Антикорупційних законів, корупційного законодавства тощо [21].

Системоутворюючим нормативним документом у сфері адміністративної відповідальності традиційно вважають Кодекс України про адміністративні правопорушення. Проте, як вже зазначалось, положення ст. 14 КУпАП не відповідає вимогам сьогодення, оскільки не може задовольнити сучасну правову практику з таких принципових позицій: необхідність внесення в КУпАП статті, що, не вказуючи безпосереднього поняття посадової особи, їхніх видів та ознак, меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, фактично перелічує розділи кодексу, де містяться статті, що передбачають відповідальність цієї категорії громадян України, вважається мінімальною потребою. Зважаючи на очевидну пов'язаність КК України і КУпАП, деякі адміністративні правопорушення відрізняються від злочинів лише за суспільною небезпечністю. О.М. Круглов пропонує закріпити в КУпАП не тільки коло загальних об'єктів, на які посягають посадові особи, а й саме визначення терміна «посадова особа», аналогічне до визначення, яке міститься в КК України, лише з поправкою на ту частину суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права [22].

Сьогодні, виходячи з людиноцентричного підходу (В.Б. Авер'янов), ми говоримо про те, що влада надає громадянину послуги у сфері державного управління (адміністративні послуги) та здійснює діяльність щодо захисту їх прав і законних інтересів. Реалізація юридичної відповідальності органами публічної влади з такою метою є проявом захисту публічного (спільного) інтересу суспільства. Відповідно, будь-яке порушення публічного інтересу повинно мати негативний наслідок для правопорушника за єдиним алгоритмом відповідно до сфери чи галузі вчиненого діяння. Тобто базуючись на розробці фрактальної моделі деліктних правовідносин, вважаємо, що відповідальність за проступки, що вчиняються в будь-якій сфері, є публічною відповідальністю та може відповідно до сфери (галузі) поділятися на митну, податкову, медичну, земельну тощо. Така градація ні в якому разі не суперечить основам теорії права (О.Ф. Скакун) і, більше того, дозволяє використовувати їх як аксіоми для нормотворення (Н.О. Армаш) в умовах реформування правової системи України.

Ознаками адміністративного проступку є протиправність (означає, що дію чи бездіяльність прямо заборонено адміністративно-правовими нормами). Ознака протиправності вказує також на неприпустимість аналогії закону, що сприяє зміцненню законності, включає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбаченні законодавством про адміністративні правопорушення; винуватість (вона передбачає наявність в особи відповідного ставлення до протиправного вчинку та його наслідків); караність (вона означає, що адміністративним проступком визнається лише таке протиправне, винне діяння, за яке законодавством передбачено застосування адміністративних стягнень); суспільна небезпечність або суспільна шкідливість.

В юридичній літературі визначено ознаки, які характеризують посадову особу як спеціальний суб'єкт юридичної відповідальності: правові норми про відповідальність посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності; для них встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно виявляються за межами посади; встановлюють спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця); притягнення службовця до одного виду відповідальності не означає того, що це ж діяння кваліфікується як інший вид правопорушення, наслідком якого є певний вид юридичної відповідальності [23].

У контексті проведеного дослідження зазначимо, що саме поняття «спеціальний суб'єкт» в аспекті загальної характеристики адміністративних проступків порушує систему науково-теоретичних координат адміністративного права. Адміністративне правопорушення (делікт): проступок або злочин, може вчинити тільки посадова особа органів державної влади.

Така сфера державного управління як виборчі відносини потребує особливого підходу в питаннях відповідальності чиновників. На переконання І.О. Лугового, в умовах, коли засоби масової інформації переповнені повідомленнями про численні грубі порушення законодавства

про вибори, а порушення у сфері виборчих технологій набувають усе нових форм масового характеру, низькі показники притягнення до адміністративної відповідальності дають змогу дійти висновку про те, що існують серйозні недоліки як у чинному законодавстві, так і в діяльності органів державної влади, які за своїми функціональними обов'язками забезпечують правопорядок у цій сфері [24].

Звертаємось знову до ст. 14 «Відповідальність посадових осіб». Будь-яка діяльність або бездіяльність посадових осіб органів державної влади, якщо на території або у сфері, за яку вони несуть відповідальність, відбувається правопорушення, може бути визначена як протиправна. У такому разі діє презумпція винуватості. Якщо в разі притягнення громадянина до відповідальності необхідно доводити його винуватість, то тут, навпаки, посадова особа повинна доводити свою невинність.

Якщо на території або у сфері, за яку посадова особа органу державної влади громадянин, громадська організація або інша посадова особа вбачає наявність складу правопорушення, в тому разі за заявою зацікавлених осіб повинна бути порушена адміністративна справа. Наприклад, ст. 166-5 з дискримінації підприємців органами влади і управління, в разі якщо будуть виявлені під час розгляду інші протиправні дії посадовця, може стати основою для порушення проти них кримінальної справи.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає корупційне правопорушення як «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність». Редакція чинного закону не пов'язує поняття корупційного правопорушення з адміністративним проступком та адміністративною відповідальністю. Адміністративна відповідальність настає за так звані «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією». Родовим об'єктом таких правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, є суспільні відносини, які визначають зміст та порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, який встановлює законодавець. У свою чергу, безпосереднім об'єктом можуть бути суспільні відносини у сфері нормального функціонування публічної адміністрації, проходження публічної (державної) служби та пов'язані з ними фінансові, майнові та інші відносини [25].

Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення [26] адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, є порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП); нежиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП).

Іншими правопорушеннями, що можуть вчинятися посадовими особами, можна вважати: порушення правил використання земель (ст. 53); перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53-2); порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку (ст. 53-5); порушення законодавства про Державний земельний кадастр (ст. 53-6); порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення бюджетного законодавства (ст. 164-12); порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг державної пошти (ст. 164-14); неправомірне використання державного майна (ст. 184-1 КУпАП); порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків (ст. 184-2 КУпАП); створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (ст. 185-2 КУпАП); перешкоджання явці до суду народного засідателя (ст. 185-5 КУпАП); нежиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або подання прокурора (ст. 185-6 КУпАП); ухилення від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП); розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист (ст. 185-11 КУпАП); порушення законодавства про державну таємницю (ст. 212-2 КУпАП); порушення права на інформацію (ст. 212-3 КпАП); порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави (ст. 212-5 КУпАП).

Можна зазначити той факт, що майже всі проступки, перелік яких наразі наводиться в КУпАП, учиняються або громадянами, або представниками господарюючих суб'єктів через не-

дбалість, халатність або нехтування посадовими особами, публічних органів влади своїх службових обов'язків. Ці дії вони вчиняють умисно (ст. 10). Як приклад наведемо статті, пов'язані з порушенням з вимог законодавства про працю та охорону праці (ст. 41), ухилення від участі в переговорах щодо укладання, зміни або доповнення колективного договору, угоди (ст. 41-1), порушення чи невиконання колективного договору, угоди (ст. 41-2), ненадання інформації для ведення колективних договорів, угод (ст. 41-3). У цьому разі посадові особи органів державної влади просто не можуть не знати про те, що на підвідомчій їм території діють порушення цих статей КУпАП.

Суттєвим фактором для проведення реформи українського адміністративного права є те, що із самого початку вона ґрунтується на демократичних принципах загальноєвропейського значення. Звичайно, необхідно усвідомлювати, що існуючі в країнах світу правові, в тому числі адміністративно-правові, стандарти досить різноманітні, і чого-небудь «єдиного загальноєвропейського» (а тим більше світового) у чистому, так би мовити, вигляді не існує. Водночас деякі спільні риси правових інститутів, які вже успішно діють у зарубіжних державах, звичайно ж є, й орієнтуватися на них цілком виправдано.

Останнім часом у ряді країн Західної Європи (Німеччина, Франція, Італія, Великобританія тощо) проводяться серйозні зміни в системі законодавства в галузі боротьби з посадовими правопорушеннями. Цей факт досить яскраво свідчить про необхідність викоринення такого явища не тільки за кордоном, а й в Україні. Отже, під час реформи адміністративного права в конкретних законопроектних роботах було б дуже корисно врахувати й використати ті принципи, які вже добре себе зарекомендували в практиці країн пострадянського простору.

Кодекс України про адміністративні правопорушення було прийнято в 1984 р. У цей самий період, базуючись на Основах адміністративного законодавства (1980 р.), було прийнято аналогічні кодекси в усіх союзних республіках, а також у багатьох країнах Варшавського договору та країнах, які перебували в дружніх чи залежних від СРСР відносинах. Аналізуючи сучасний КУпАП, слід розуміти, що він був і залишається за своїм змістом радянським законом. Тобто частиною законодавства, яке розпочало формуватись у 1920-х рр. з повного неприйняття «буржуазного права», що діяло в попередній період історії. За більше ніж 70 років існування радянське право сформувалося як особлива правова сім'я, головною ознакою якої є пріоритет публічного інтересу над приватним. Публічне право радянська юриспруденція сприймала як державне право, а всі інші правові галузі відігравали роль допоміжних.

У розумінні законодавця радянського періоду всі громадяни, установи, відомства, міністерства тощо входили в єдину управлінську систему, метою якої було побудувати комунізм у всьому світі. І тому кожен учасник цієї розбудови повинен був неухильно виконувати правила адміністративних правовідносин, а в разі порушення управлінських приписів нести за це адміністративну відповідальність. Відповідно до цієї доктрини будь-який проступок громадянина вважався правопорушенням. Стаття 176 «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення» (до речі, без мети збуту) та десятки інших – яскраве відображення такого підходу до адміністративного права.

Проте й у наступний період розвитку адміністративного права в незалежній державі до КУпАП (як до всепоглинаючої, всеохоплюючої допоміжної ланки карально-репресивної нормативної бази) постійно вводили склади різних проступків, які потребували систематизації або каральної реакції з боку чиновників. «Правила поведінки», «обмеження», «встановлені вимоги» та «встановлений порядок» щоразу вносились до закону. Безперервна кодифікація призводила до абсурду.

Усі ці неузгоджені дії, поєднані з правовим нігілізмом населення та правовою безграмотністю працівників правоохоронних органів, призводили до абсурдизації й процесуальної частини КУпАП, коли перевірка та огляд перетворювались на рейдерські захоплення. КУпАП став документом, за допомогою якого чиновники лякали підприємців, осіб, умовно звільнених від покарання, розповсюджувачів венеричних захворювань тощо. До речі, в багатьох статтях кодексу при цьому постійно як суб'єкт, який накладає стягнення, і як суб'єкт, на який накладається стягнення, виступають «посадова особа», «посадова особа органу», підрозділи, начальники, заступники начальників тощо.

Уже навіть не викликають подиву такі статті, як 164-4 «Несвоєчасне здавання виторгу» та інші. Цілком зрозумілим стає п. 3 ст. 255 «Особа, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», за якою власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган має право складати адміністративні протоколи за ст. 51 «Дрібне викрадення чужого майна» і ст. 179 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на виробництві».

Звісно, законодавець постійно прагнув надати кодексу управлінського змісту. Проте більшою мірою це призводило до появи статей на кшталт «Невиконання законних вимог посадових осіб органу...», до залякування підприємців та громадян, при цьому не створюючи необхідних умов для задоволення елементарних потреб. Крім цього, внаслідок безладу у створенні міністерств, відомств, агенцій (відповідно до указів та розпоряджень виконавчої гілки влади) необхідність відповідних змін у кодифікованому законі вже не відповідає навіть самому принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Сьогодні доцільно здійснити поетапну кодифікацію норм адміністративного законодавства за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

Цей кодифікаційний процес умовно можна поділити на певні етапи. Звісно, неможливо говорити про чітке їх розмежування, але наголосимо, що відповідні процеси розпочались ще до старту адміністративної реформи у 1998 р. У законодавстві необхідно провести трансфер норм КУпАП до базових кодексів: Кодекс про землю, Кодекс про надра тощо, як це було зроблено під час творення Митного законодавства.

Наголосимо, що впорядкування адміністративного права може здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання [27]. Деякі частини статей та окремі статті кодексу разом з іншими законами та підзаконними актами можуть стати повноцінними кодексами: Медичний кодекс України, Соціальний, Інформаційний, Дорожньо-транспортний кодекси тощо. По-четверте, створення безпосередньо Адміністративного кодексу України як кодексу матеріального права, в якому міститимуться норми, які регулюють діяльність органів державної влади й органів державної влади за вчинення посадових проступків.

Раніше В.Б. Авер'янов категорично стверджував, що «в системі адміністративного права має перебувати регулювання всіх видів адміністративної відповідальності, котрі зараз регулюються вторинними правовими галузями (фінансовим, господарським правом тощо) [28]. Наголосувалося також, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, на протипагу структурно моноцентричних (з одним профільним кодексом) галузей [29]. Тому логічною є пропозиція прийняти серед інших кодексів (фінансового, правоохоронного, медичного тощо) окремий кодекс, в якому врегулювати питання відповідальності посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб). Він також повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж кодексі має бути прописано провадження в справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо) [30].

Цим же нормативно-правовим актом має визначатись і поняття адміністративного проступку як дії, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства. Роль такого кодифікованого акту з успіхом відіграє оновлений Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Що ж має містити КУпАП? По-перше, правила й норми поведінки державних службовців та інших посадових осіб, які здійснюють управлінську діяльність. Ці норми конкретизуються в Законі України «Про звернення громадян», у посадових інструкціях, які регулюють відносини чиновників із громадянами. По-друге, норми щодо адміністративних проступків. Наразі ці норми містяться в антикорупційному законодавстві та КУпАП. По-третє, особливості проваджень у справах про адміністративні проступки, серед яких має бути те, що контроль за діяльністю державних службовців здійснюється керівниками відповідних органів і служб; служб внутрішньої безпеки, прокуратурою та громадськістю.

Отже, з упровадженням оновленого Кодексу України про адміністративні правопорушення замість усеохоплюючої, всеохоплюючої ролі, яка визначалась адміністративному праву в радянській правотворчій та правозастосовній системі, де воно обґрунтовувало та підтверджувало правову управлінську партійну амбітність і комуністичну заангажованість державної влади в усіх без винятку публічних та приватних відносинах, адміністративне право посяде гідне місце серед інших публічних правовідносин, закріпивши своє провідне значення в публічному праві.

Сьогодні адміністративне законодавство, яке регламентує адміністративну діяльність органів, посадових осіб публічної влади, це – хаотичне нагромадження норм, правил, вимог та прийомів, які недостатньо корелюють між собою. Яскраве відображення рецепції радянського права являє собою КУпАП, так само як і інші кодекси, закони, інструкції, правила тощо. У багатьох випадках протизаконна діяльність посадових осіб публічних органів влади є відображенням як правової системи, що склалась у державі, так і загального стану правовідносин, у яких



беруть участь усі громадяни країни. Найбільш прикорм є те, що наразі створення новітнього європейського законодавства не означає виходу з глухого правового кута, в якому опинилось наше суспільство. За європейським законодавством прихована азіатська сутність патріархальних відносин. Законодавство використовується як «ширма» або як засіб для приховання корисливих дій посадовців і їх бізнесових партнерів.

Сьогодні під час кризи, яка в різних проявах знов починає ставити жорсткі умови всьому людству, вкрай необхідним є з'ясування того, що насправді ми маємо на увазі, коли говоримо про право, правовідносини, деліктологію, відповідальність тощо. Вчені-політологи, соціологи, правознавці констатують, що ми маємо споглядати цікаве суспільно-політичне явище переходу від одного устрою держави (соціалістичного) до іншого (капіталістичного) і при цьому спотворюючи як догми першого, так і постулати другого. Отже, навіть у найбільш узагальненому розумінні адміністративна деліктологія має визначатися не як «управлінське» або «каральне» право, а як «право забезпечення і захисту прав людини». Звичайно ж, головне завдання полягає не в тому, щоб дати нове наукове тлумачення поняття адміністративної деліктології, а в тому, щоб це тлумачення, відповідало теорії права, суті явища, і було реалізовано в нових підходах до аналізу та висвітлення цього інституту, а, головне – адекватно відображалось в адміністративному законодавстві.

Держава – прояв народовладдя. Нормативні акти (закони та підзаконні документи) повинні проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам. Дії кожного чиновника мають постійно контролюватись і перевірятись громадськістю, будь-яким громадянином. А в разі виявлення найменших порушень у законі або рішенні, дії посадової особи органу публічної влади, такий акт має бути скасовано, потерпілі отримати компенсацію. Кожне правопорушення, кожна спроба викривити саму сутність права, повинні бути зупинені, а винні – покарані.

Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства вимагають упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. У сучасних економічних, політичних, соціальних умовах, перед державою стоїть першочергове завдання – вдосконалити чинне законодавство в напрямі підвищення його ефективності, з метою забезпечення керованості діяльністю органів державної влади, покращення управління всіма суспільно-економічними сферами життя країни, забезпечення виконання урядом взятих на себе зобов'язань та вимог міжнародних організацій.

Здійснення кроків із приведення законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій у правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням із громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. У подальшому вимагатимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектної техніки та міжнародних стандартів.

**Висновки.** На основі проведеного дослідження і складання принципової двовимірної схеми поділу деліктів за видо-родовою ознакою можна констатувати, що це найпростіше рівняння суспільних відносин, в якому використовуються чіткий алгоритм: делікт (правопорушення) поділяється за ступенем суспільної небезпеки на злочин та проступок; об'єктом правопорушення (за видовою ознакою) є суспільні відносини; коло суспільних відносин (правил поведінки), за порушення яких настає відповідальність (особа, вина якої доведена, несе покарання), визначається законом; об'єктом правопорушення за родовою ознакою є сфера суспільних відносин, в якій (проти правил, норм, що регулюють ці відносини) вчинено делікт; безпосередні об'єкти правопорушень також можна групувати, поєднувати, виокремлювати в різні групи, види, підгрупи залежно від певних ознак. Також для уточнення такої схеми в деліктологічних дослідженнях ми можемо вводити в це рівняння й інші складові частини: інститути, режими чи суб'єктивні ознаки тощо. При відповідному логічному й послідовному аналізі внаслідок таких дій ми отримаємо більш об'ємне відображення явища, що вивчається.

Адміністративні делікти в такій схемі слід розміщати у вертикальній, а не горизонтальній площині, тобто вони також скоюються в певній сфері, у сфері державного управління. Вчиняти їх можуть тільки посадовці наділені владно-державними повноваженнями. Звісно, ці посадовці можуть працювати у різних сферах суспільно-економічного життя країни, але їх об'єднує одна спільна риса – суб'єкт вчинення правопорушення (делікту) чи то злочину, чи то проступку. Саме

в цьому є принципова відмінність запропонованої концепції адміністративної деліктології. Саме таким чином може бути досягнута справедливість та справжня рівність перед законом як невід'ємні складові частини народовладдя.

Удосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства в напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. К.: Національний Книжковий Проект, 2011. 224 с.
2. Бахрах Д.Н. Как защитить себя от произвола. Российская юстиция. 2003. № 9. С. 14.
3. Циверенко Г.П. Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення в аспекті проекту Виборчого кодексу України. Форум права. 2010. № 4. С. 905. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10cgrvku.pdf>.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Луць : Вежа: Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
5. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) К.: Вища школа, 1975. С. 41.
6. Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина I). URL: <http://www.vasu.gov.ua/>.
7. Желюк Т.Л. Державна служба: навч. посіб. К.: Професіонал, 2005. 576 с.
8. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 496.
9. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 497.
10. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18 жовтня 2006 р. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 50. Ст. 498.
11. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16 березня 2005 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 16. Ст. 266.
12. Про запобігання корупції: Закон України від 7 квітня 2014 р. № 3206-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
13. Про державну службу в Україні: Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 26. Ст. 273.
14. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
15. Митний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45. Ст. 552.
16. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
17. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
18. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
19. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
20. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. URL: <http://zkdvs.uzh.ukrtel.net/>.
21. Антикорупційні закони України: укл. М.І. Хавронюк. К.: Атіка, 2009. 112 с.
22. Круглов О.М. Доказування і докази у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 223 с.
23. Лазарев Б.М. Специфика ответственности должностных лиц // СССР – ГДР: Государственная служба: сб. науч. трудов. М., 1986.
24. Луговий І.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. С. 4.

25. Курс адміністративного права України / за ред. В.В. Коваленко. К.: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
26. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Станом на 2 квітня 2012 р. / Н.П. Бортник, К.І. Беляков, С.В. Петков, О.І. Остапенко [та ін.]; за заг. ред. С.В. Петкова, С.М. Морозова. К.: Центр учбової літератури, 2012. 1248 с.
27. Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні. Держава та регіони. Серія: Право. 2009. № 1. С. 84–89.
28. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад // Актуальні проблем и сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. Сімферополь, 2005. Спеціальний випуск: у 2 ч. Ч. 1. С. 24–30.
29. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Факт, 2003. С. 43–47.
30. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку. Право та державне управління. 2010. № 1. С. 44–55.