

ма офіційно визнаних цілей, задач, пріоритетів і принципів діяльності уповноважених суб'єктів з організації та регулювання кадрових процесів і відносин. Ці принципи, в свою чергу, визначають і головні критерії оцінки кадрів, шляхи удосконалення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, раціонального використання кадрового потенціалу окресленої сфери.

1. *Основні проблеми у сфері кадрової політики* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zhitomir-region.gov.ua/doc/rada/cher_v_3.doc. 2. *Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенко, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту).* – К.: НАДУ, 2012. – С. 3. 3. *Про Положення про Міністерство охорони здоров'я України.* Президент України; Указ, Положення від 13.04.2011 № 467/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/467/2011. 4. *Худоба О.В.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/trdu/2010-4/doc/4/06.pdf>. 5. *МОЗ працює над вирішенням проблеми кадрового дефіциту галузі охорони здоров'я* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://moz.gov.ua/ua/portal/pre_20110816_1.html. 6. *Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. – С. 13-14.* 7. *Кадрова політика у реформуванні сфери охорони здоров'я: аналіт. доп. / Т.П. Авраменко.* – К.: НІСД, 2012. – С. 28-29. 8. *Банчук М.В.* Гармонізація державної кадрової політики в управлінні охороною здоров'я України / Банчук М.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=325>. 9. *Проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції нової системи охорони здоров'я»* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20140527_0.html. 10. *Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України.* Президент України; Указ, Концепція від 07.12.2000 № 1313/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>

УДК 342.9 (477)

О. В. МУЗА

ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

Показано, що адміністративно-деліктний процес здебільшого має своїм підтриманням механізм правового регулювання адміністративних проваджень у справах про адміністративні проступки. До групи правовідносин, які виникають у сфері адміністративного провадження у справах про адміністративні проступки слід включати усі відносини, які відображають стадії адміністративно-деліктного процесу, повноваження уповноважених органів на розгляд і вирішення справ щодо накладення адміністративних стягнень, адміністративно-процесуальні гарантії учасників таких відносин та ін. Також слід говорити і про правовідносини, які виникають з питань поперед-

© МУЗА Олег Валентинович – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, головний консультант відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Верховної Ради України

ження і профілактики адміністративних проступків. Сучасні підходи щодо формування адміністративно-деліктного права дають підстави стверджувати, що його предметом виступають адміністративно-деліктні правовідносини, які виникають з приводу скоєння адміністративних проступків, притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, процесуальних аспектів провадження у справах про адміністративні проступки, вжиття заходів із профілактики та запобігання вчинення адміністративних проступків, а також з питань ефективності адміністративно-деліктного законодавства.

Ключові слова: адміністративно-деліктне право, адміністративно-деліктні правовідносини, адміністративний процес, адміністративний делікт.

Муза О.В. Правовые предпосылки формирования административно-деликтного права в Украине

Показано, что административно-деликтный процесс в большей мере основан на механизме правового регулирования административных производств по делам об административных правонарушениях. К группе правоотношений, которые возникают в сфере административного производства по делам об административных правонарушениях следует включать все отношения, которые отображают стадии административно-деликтного процесса, полномочия уполномоченных органов на рассмотрение и решение дел относительно наложения административных взысканий, административно-процессуальные гарантии участников таких отношений и др. Также следует говорить о правоотношениях, которые возникают по вопросам предупреждения и профилактики административных правонарушений. Современные подходы относительно формирования административно-деликтного права дают основания утверждать, что его предметом выступают административно-деликтные правоотношения, которые возникают в результате совершения административных проступков, привлечения к административной ответственности виновных лиц, процессуальных аспектов производства по делам об административных правонарушениях, предпринятия мероприятий с профилактики и предотвращения совершения административных правонарушений, а также по вопросам эффективности административно-деликтного законодательства.

Ключевые слова: административно-деликтное право, административно-деликтные правоотношения, административный процесс, административный деликт.

Muza Oleg. The Legal Pre-conditions by the Forming of the Administrative Penal Law in Ukraine

It is marked that an administrative delict process on a greater measure has the soil a mechanism of the legal adjusting of administrative proceeding in matters about administrative offences. To the group of legal relations which arise up in the sphere of administrative proceeding in matters about administrative offences, it is necessary to include all relations which represent the stages administrative delict process, plenary powers of the authorized organs for consideration and decision of cases in relation to imposition of administrative penalties, administrative process guarantees of participants of such relations etc. It is also necessary to talk about legal relations which arise up on questions of warning and prophylaxis of administrative offences. The modern approaches in relation to forming of administrative penal law ground to assert that administrative delict legal relationships which are a difficult legal category come forward his object and arise up concerning the fea-sance of administrative offences, bringing in to administrative responsibility of guilty persons, process aspects of production in matters about administrative offences, measures from a prophylaxis and prevention of fea-sance of administrative offences, on questions of efficiency of administrative delict legislation.

Key words: administrative penal law, administrative delictual legal relations, administrative process, administrative delict.

Адміністративна деліктологія, незважаючи на її поширеність у дослід-

женнях радянських вчених, залишається бути однією із складових та суперечливих частин вітчизняного предмету адміністративного права. Це пояснюється тим, що отриманий радянський «спадок» адміністративного права зобов'язує сучасних дослідників до «обережного» виокремлення адміністративних проступків, з'ясування сутності адміністративно-деліктних правовідносин, визначення місця інституту адміністративної відповідальності у сучасній системі адміністративного процесу. Усі ці правові передумови дають підстави у науці адміністративного права і процесу стверджувати про формування адміністративно-деліктного права.

Питання адміністративних деліктів і адміністративно-деліктних правовідносин розкриті у працях І.Л. Бородіна, А.М. Дерюги, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця та ін.

Метою дослідження даних актуальних питань є з'ясування правових передумов формування адміністративно-деліктного права в Україні у сучасних умовах розвитку адміністративного процесу.

Юридична енциклопедія розкриває сутність деліктології як науки про правопорушення (делікт). На відміну від наук цивільного, трудового, адміністративного і кримінального права, які досліджують відповідні цивільні, дисциплінарні, адміністративні та кримінальні правопорушення під властивим для кожної з них кутом зору, деліктологія має справу з цими правопорушеннями в цілому. Правопорушення у цьому контексті є не тільки основою відповідних правовідносин, а й формою вияву взаємовідносин суспільства та особи. Дослідження правопорушення як соціально-правового явища та пов'язаних з ним правовідносин і є предметом деліктології¹.

Враховуючи різницю у змісті понять «адміністративна деліктологія» та «адміністративно-деліктний процес» (оскільки останнє поняття здебільшого має своїм підґрунтям механізм правового регулювання адміністративних проваджень у справах про адміністративні проступки), останнє не може охоплювати усіх питань, що стосуються саме попередження та профілактики адміністративних проступків.

Спершу слід зазначити, що наукову проблему адміністративної деліктології необхідно пов'язувати із неоднозначним розумінням поняття «юрисдикція», яке розуміють у вузькому значенні як діяльність органів публічної влади щодо вирішення питання про винуватість фізичної чи юридичної особи у вчиненні адміністративного правопорушення та притягнення її до адміністративної відповідальності, та у широкому значенні як розгляд органами виконавчої влади спорів про права, обов'язки або інтереси фізичних і юридичних осіб².

Як влучно відмічає О.В. Кузьменко, на певному етапі розвитку юридичної науки поняття юрисдикції вийшло за рамки судочинного трактування і поширилося на інші правові сфери, у яких вирішуються правові спори. Перш за все – це сфера адміністративно-деліктного права. Орієнтуючись з цього приводу на Конституцію України (п. 22 ст. 92), слід розрізняти юрисдикцію цивільно-правову, кримінально-правову, адмініс-

тративно-деліктну і дисциплінарну. Подальша генеза щодо поняття «юрисдикція» має пов'язуватись із розвитком законодавства України після 1990 р. Саме з цього часу термін «юрисдикція» насичується більш широким розумінням і визначається, як юридично оформлене право уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо встановленого об'єкта або сфери³.

В академічному курсу «Адміністративне право України» зазначено, що наявність адміністративного спору – це визначальний критерій для з'ясування змісту адміністративної юрисдикції, що здійснюється у сфері державного управління або у сфері місцевого самоврядування відповідними органами публічної влади (в тому числі адміністративними судами). Пропонується розглядати адміністративну юрисдикцію з двох боків: «каральна» адміністративна юрисдикція – діяльність органів публічної влади, що пов'язана з розглядом та вирішенням адміністративно-правового спору, в основі якого наявність у діях громадян та юридичних осіб складу адміністративного (чи дисциплінарного) проступку та накладенням відповідного стягнення; «правозахисна» адміністративна юрисдикція – діяльність органів публічної влади (в тому числі адміністративних судів), яка пов'язана з вирішенням адміністративно-правового спору, змістом якого є вимога фізичної чи юридичної особи щодо поновлення порушених прав, у зв'язку із неправомірністю, на її думку, дій або бездіяльності відповідних публічно-владних суб'єктів⁴.

На думку І.Л. Бородіна, здійснення адміністративної юрисдикції пов'язане виключно з реалізацією матеріальних адміністративно-правових норм, забезпечених адміністративно-правовими санкціями, про що уже зазначалося. Тобто адміністративна юрисдикція пов'язана з правовими конфліктами. У сфері адміністративної юрисдикції адміністративно-правові санкції переважно застосовуються стосовно фізичних осіб, які визнані винними у скоєнні адміністративних проступків – приписів матеріальних адміністративних норм⁵.

Звідси випливає, що питання адміністративно-деліктного процесу лише частково охоплюється поняттям «адміністративна юрисдикція», що відповідно впливає на сутність та ознаки адміністративно-деліктних правовідносин.

Виходячи із вищенаведеного, провадження у справах про адміністративні проступки (у КУпАП – адміністративні правопорушення) складають ядро адміністративно-деліктних правовідносин.

Провадження у справах про адміністративні проступки має такі ознаки: 1) здійснюється лише у зв'язку з вчиненням адміністративного проступку; 2) встановлене законодавством коло суб'єктів; 3) індивідуальність процесуальних актів, які приймають у ході провадження; 4) застосування заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу; 5) за допомогою даного провадження реалізуються заходи адміністративної відповідальності⁶.

Враховуючи викладену позицію щодо змісту адміністративно-делік-

тних відносин як певної системи відносин, що складаються у зв'язку із вчиненням адміністративних проступків та переходять у відносини адміністративної відповідальності, слід зробити висновок, що поняття «адміністративно-деліктні правовідносини» є комплексною адміністративно-правовою категорією, тому її використання у КУпАП розширювало б призначення цього Кодексу. Однак законодавець обмежився лише відносинами щодо притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, що знайшло своє відображення у такій формі адміністративно-процесуальної діяльності уповноважених органів державної влади, посадових осіб як провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У цьому контексті слід навести міркування В.Д. Сорокіна. На його думку, провадження у справах про адміністративні правопорушення як провадження формувалось у тісному зв'язку із його матеріальною основою – адміністративною відповідальністю. Провадження у справах про адміністративні правопорушення існували ще до повного наукового розуміння категорії адміністративного процесу. З початку 1990-х років відбувались процеси, які «розмивали» інститут адміністративної відповідальності. Причин цьому багато: декодифікація законодавства про адміністративну відповідальність, зміни підходів у правовому регулюванні законодавства про адміністративну відповідальність, запровадження «адміністративної відповідальності організацій». Ці тенденції призвели до різного розуміння самого інституту адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності. Зокрема, необхідно ставити під сумнів вину як ознаку адміністративного правопорушення, враховуючи адміністративну відповідальність юридичних осіб⁷. З таких міркувань вченого, слід дійти думки про те, що відносини адміністративної відповідальності здебільшого полягають у визначенні підстав та умов такої відповідальності, тому адміністративно-деліктні правовідносини є більш вдалим правовим поняттям для означення сфери адміністративно-процесуальної діяльності, пов'язаної із притягненням винних осіб за скоєння адміністративних проступків.

Розглядаючи проблеми адміністративно-деліктних правовідносин у теорії адміністративного процесу, необхідно відмітити пропозицію окремих вчених щодо виділення окремої галузі права – адміністративно-деліктного процесуального права – сукупності правових норм, які установлені законодавчою владою та регулюють суспільні відносини, що виникають в адміністративно-деліктному процесі (провадженні у справах про адміністративні правопорушення). Визначальна та регулююча роль адміністративно-деліктного процесуального права полягає у тому, що ці норми визначають завдання та принципи адміністративно-деліктного процесу, встановлюють певну форму діяльності суддів, органів, посадових осіб, які уповноважені здійснювати адміністративно-деліктний процес. Вони створюють умови для чіткого виконання покладених на вказані суб'єкти функції, передбачають їх компетенцію, права і обов'язки громадян – учасників процесу, порядок та послідовність процесуальних дій,

виходячи із сучасного стану і розвитку норм, які регулюють суспільні відносини в адміністративно-деліктному процесі. Взаємозалежність та чіткість таких дій забезпечує швидке, повне та своєчасне розкриття протиправних посягань, виявлення та притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень. З цією метою, автори пропонують категорії «процесуальна форма» (визначені адміністративно-деліктним процесуальним правом зовнішній вид, форма, структура та зміст фіксованих процесуальних дій в адміністративно-деліктному процесі) та «процесуальні гарантії» (встановлені адміністративно-деліктним процесуальним правом засоби та способи, за допомогою яких забезпечується здійснення прав та обов'язків суб'єктів адміністративно-деліктного процесу з метою правильного та швидкого вирішення справ про адміністративні правопорушення)⁸.

Виникає питання: яким чином виділення адміністративно-деліктного процесуального права як самостійної галузі права вплине на загальне адміністративне право та концепцію адміністративного процесу?

По-перше, це свідчить про виокремлення групи однорідних суспільних відносин, навколо яких сформоване відповідне законодавство та передбачені суб'єктивні права і обов'язки учасників таких відносин. У даному випадку ми можемо говорити про правовідносини, які виникають у сфері адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення. До такої групи відносин слід включати усі відносини, як відображають стадії адміністративно-деліктного процесу, повноваження уповноважених органів на розгляд і вирішення справ щодо накладення адміністративних стягнень, адміністративно-процесуальні гарантії учасників таких відносин та ін. Також слід говорити і про правовідносини, які виникають з питань попередження профілактики адміністративних проступків.

По-друге, існування адміністративно-деліктного процесуального права як галузі права підтверджує складність концепції адміністративного процесу та адміністративно-процесуального права. Разом із тим, виникає питання, яким чином відділити адміністративно-деліктне процесуальне право від адміністративного права та адміністративного процесу. Адже прямо чи опосередковано загальні положення адміністративно-матеріальних й адміністративно-процесуальних правовідносин впливають на формування та визначення категорій адміністративно-деліктного процесуального права, а також визначення його місця у системі загального адміністративного права або в цілому галузей публічного права.

По-третє, це може потягнути подальші тенденції «дрібнення» адміністративного права як галузі права та створювати умови для перегляду концепцій адміністративного процесу, які самі собою по-різному вирішують питання щодо сутності та місця адміністративно-деліктного процесу.

По-четверте, наскільки це узгоджується із питаннями правопорушень у цивільному, кримінальному, трудовому, фінансовому та інших галузях права. Тобто, чи не виникатиме суперечностей щодо формулювання

загальних теоретичних підходів у частині висвітлення питань системи правопорушень, їх правових ознак та особливостей визначення поняття «адміністративний делікт», як такого, що відрізняється залежно від галузевої ознаки правовідносини у сфері яких він вчиняється.

Таким чином, сучасні підходи щодо формування адміністративно-деліктного права дають підстави стверджувати, що його предметом виступають адміністративно-деліктні правовідносини, які є складною правовою категорією та виникають з приводу вчинення адміністративних проступків, порядку притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, процесуальних аспектів провадження у справах про адміністративні проступки, заходів із профілактики та запобігання вчинення адміністративних проступків, з питань ефективності адміністративно-деліктного законодавства. Така система адміністративно-деліктних правовідносин дає підстави стверджувати про існування відокремленої групи адміністративно-процесуальних норм, спрямованих на охорону прав та законних інтересів учасників адміністративних правовідносин.

1. Шемшученко Ю. С. Деліктологія / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 2: Д-Й. – 1999. – С. 56. 2. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1: А-Г. – С. 47; Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія / Бородін І.Л. – К.: Алерта, 2007. – С. 6. 3. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі прав : дис. ... доктора юрид. наук / Кузьменко О.В. – К., 2006. – С. 210. 4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 2. Особлива частина. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2009. – С. 492-493. 5. Бородін І. Л. Цит. праця. – С. 17. 6. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / Кузьменко О.В. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С. 139. 7. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / Сорокин В.Д. – СПб.: Изд. Юридического института, 2002. – С. 285. 8. Круглов А. В. Административно-деликтный процесс: учеб. пособие / А. В. Круглов, Л. Л. Попов. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005 – С. 12, 14.

УДК 342.518 (477)

Н.Т. ГЕРГЕЛЮК

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ НА ПІДСТАВІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

Визначено особливості виконання адміністративно-правових зобов'язань, які виникають на підставі адміністративних договорів. Звертається увага на ознаки та види адміністративних договорів. Окремо зазначається про роль адміністративних догово-

© ГЕРГЕЛЮК Наталія Тарасівна – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України