

ДЕЯКІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

За роки незалежності України її законодавство зазнало суттєвих змін, які торкнулися практично усіх галузей права. Зрозуміло, що створення абсолютно нової правової бази діяльності української держави не могло бути одномоментним. Тому деякі галузі права, наприклад, кримінальне та цивільне право, в наш час мають нову законодавчу основу, але, на жаль, ще існують інститути права, які концептуально залишились незмінними, тільки частково пристосувались до нових умов, і не відповідають вимогам сьогодення. Одним із таких інститутів права є інститут адміністративної відповідальності в адміністративному праві України.

Питання адміністративної відповідальності у різних її аспектах протягом досить тривалого часу були предметом досліджень таких відомих науковців, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, О. А. Банчук, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, Ю. М. Козлов, В. К. Колпаков, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюк, Б. М. Лазарев, Д. М. Лук'янець, О. І. Миколенко, Ю. О. Тихомиров, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемчушенко та ін. Проте законодавство про адміністративну відповідальність в Україні знаходиться в стані реформування, у зв'язку з чим необхідно проаналізувати існуючі концепції його удосконалення.

Саме тому метою даної статті є визначення та розгляд основних напрямків реформування законодавства України про адміністративну відповідальність.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) був

прийнятий ще за радянських часів, а саме у 1984 р. [1]. З моменту його прийняття кількість адміністративно-деліктних норм збільшилась майже у 2 рази та збільшується з кожним роком.

Як слушно зазначає О. А. Банчук, постійне внесення змін і доповнень до цього кодифікованого акту не дає бажаних результатів і не перетворює інститут відповідальності за адміністративні проступки на дієвий механізм забезпечення правопорядку в суспільстві [2, с. 127].

Схожої думки дотримується і В. К. Колпаков, зазначаючи, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення викликає обґрунтовані нарікання з боку фахівців, які вказують, що він недостатньо відповідає новій адміністративній ідеології, втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності і потребує кардинального оновлення [3].

На нашу думку, було б доречно хоча б у загальному вигляді визначити основні проблеми у сфері адміністративно-деліктного законодавства України. Причому слід зазначити, що існують різні погляди вчених щодо визначення основних проблем законодавства про адміністративну відповідальність.

О. А. Банчук серед найважливіших проблем у цій сфері називає такі:

- розпорошеність та несистемність адміністративного деліктного законодавства;
- еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративного деліктного законодавства;
- застарілість основних інститутів адміністративного деліктного права [2, с. 127].

У свою чергу, Т. Гуржій серед

основних вад діючого КУпАП відзначає:

- дискусійність назви;
- невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків сфері публічного адміністрування;
- невиправдане розширення кола джерел адміністративно-деліктного права;
- дублювання окремих положень Кримінального кодексу України;
- покладення деяких процесуальних повноважень на приватних суб'єктів;
- невідповідність штрафних санкцій адміністративно-деліктних норм сучасним соціально-економічним умовам [4].

У науковій літературі вказуються й інші недоліки діючого адміністративно-деліктного законодавства, що свідчить про необхідність його докорінного та найскорішого реформування.

Необхідність удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність зазначається і в різних нормативно-правових актах, зокрема, в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”» від 08.04.2008 р. № 311/2008 та у Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.09.2008 р. № 1153-р., де у підпункті 2.3 Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ, Міністерству оборони, Міністерству фінансів, Міністерству економіки, Службі безпеки України, Державній податковій адміністрації за участю Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Верховного Суду та Генеральної прокуратури України доручено розробити та подати в установленому порядку проект Кодексу України про адміністративні проступки [5, 6]. Але, на жаль, у вищезазначеному Плані термін, а саме «протягом шести місяців після прийняття Кримінального процесуального кодексу України», є досить неконкретизованим. Окрім цього, на нашу думку, не зовсім

доречно ставити прийняття Кодексу України про адміністративні проступки в залежність від прийняття Кримінального процесуального кодексу України. Зазначене, особливо з огляду на складну політичну та економічну ситуацію у державі, робить нормативно-правові акти, що стосуються удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, досить декларативними та не сприяє вирішенню проблем адміністративно-деліктних відносин в Україні.

Зазначимо, що в Україні вже була спроба вирішення даної проблеми на законодавчому рівні. Так, ще у 2004 р. Кабінет Міністрів України направив до Верховної Ради України проект Кодексу України про адміністративні проступки, розробниками якого були такі відомі українські вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, В. С. Стефанюк та інші. Але аналіз цього проекту показав, що він містить положення, які суперечать Конституції України та міжнародним договорам, ратифікованим Верховною Радою України, не узгоджені з іншими законами України, безпідставно зачіпають приватноправову сферу, мають чимало внутрішніх суперечностей та колізійних норм. Тому Головним науково-експертним управлінням Верховної Ради України було зроблено висновок, що за результатами розгляду в першому читанні проект доцільно відправити на доопрацювання з поданням на повторне перше читання [7].

Відтоді, на жаль, конкретних спроб прийняти новий Кодекс України про адміністративні проступки не було, хоча слід зазначити, що в наш час ведеться активна робота з розробки та доопрацювання нових проектів Кодексу, наприклад, запропонованого Центром політико-правових реформ [8].

Зауважимо, що в адміністративно-правовій науці висуваються найрізноманітніші концепції оновлення законодавства про адміністративну відповідальність. Одні вчені пропонують піти шляхом деяких європейських країн, які не мають єдиного кодифікованого акта, який уста-

новлював би відповідальність за адміністративні проступки. Відповідальність за адміністративні делікти у цих країнах передбачена галузевими законами (у сфері екології, ветеринарії, транспорту, промисловості). Прибічники вказаного підходу пропонують декодифікувати чинний КУпАП і «розпорошити» склади адміністративних проступків за багатьма законами, які регулюють відносини в окремих сферах державного й суспільного життя [9].

Незважаючи на вже існуючий зарубіжний досвід, ми не можемо погодитись із такою точкою зору, тому що декодифікація вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність значно ускладнить процес правозастосування.

Очевидно, що серед усіх існуючих видів систематизації законодавства потребам адміністративної відповідальності найбільшою мірою відповідає саме кодифікація.

Традиційні погляди на зміст кодифікації полягають у тому, що вона є формою докорінної переробки чинних нормативних актів у певній сфері відносин, способом якісного впорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості та компактності, а також розчищення нормативного масиву, звільнення його від застарілих і таких, що себе не виправдали, норм. У процесі кодифікації укладач прагне об'єднати і систематизувати чинні норми, а також переробити їх зміст, викласти нормативні приписи чітко і внутрішньо узгоджено, забезпечити максимальну повноту регулювання відповідної сфери відносин. Кодифікація спрямована на те, щоб критично переосмислити чинні норми, усунути суперечності і неузгодженість між ними [10, с. 315].

Кодифікація – це форма правотворчості. Як узагальнення чинного регулювання вона водночас спрямована на встановлення нових норм, що відображають актуальні потреби суспільної практики і заповнюють прогалини правового регулювання, на заміну застарілих правових приписів новими. Кодифікація – це форма вдосконалення законодавства за змістом, і її ре-

зультатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту, який замінює попередні нормативні акти з даного питання. Поєднання в кодифікації впорядкування та оновлення законодавства дозволяє розглядати її як найбільш досконалу, вищу форму правотворчості [11, с. 359–360].

Усе вищесказане повною мірою стосується і сфери адміністративно-деліктних відносин. На сьогодні можна констатувати існування значно дезінтегрованого масиву законодавства про адміністративну відповідальність, який складається з двох основних видів нормативно-правових актів, що відповідають двом основним типам адміністративної відповідальності:

– перший – це чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення та деякі інші акти законодавства, що встановлюють адміністративну відповідальність на його засадах (закони України «Про боротьбу з корупцією», «Про державне регулювання ринку цінних паперів» тощо);

– другий – це акти окремих галузей законодавства, зокрема, податкового, митного, валютного та інших, що встановлюють адміністративну відповідальність на інших, ніж передбачено в КУпАП, засадах.

Тож цілком зрозуміло, що подолання принципів прогалин і нормативних колізій, які фактично склалися в правовому регулюванні адміністративної відповідальності, об'єктивно неможливе без проведення суцільної систематизації різнорідних актів адміністративно-деліктного законодавства. При цьому, з огляду на велику кількість колізій, неузгодженостей та прогалин у правовому регулюванні, систематизацію законодавства про адміністративну відповідальність слід проводити у формі кодифікації. Проте перш за все має бути створена концепція відповідного кодифікованого акта, на підставі якої можна проводити відповідну систематизаційну роботу.

Для створення відповідної концепції необхідно вирішити певні завдання, серед яких основними можна вважати такі:

– визначення сфери правового регулювання, яка має бути охоплена відповідним

кодифікаційним актом;

- визначення меж кодифікації;
- визначення структури кодифікованого акта [10, с. 315–316].

Як зазначає Д. М. Лук'янець, вибір за основу кодифікації нормативної конструкції або інституту адміністративної відповідальності має свої переваги і недоліки. Створення кодифікованого акта на основі норм, які утворюють нормативну конструкцію, є значно простішим, робить кодифікований акт досить стабільним, оскільки саме нормативна конструкція зазнає найменше змін, але при цьому його застосування неможливе без додаткових нормативних актів, які визначають конкретні підстави адміністративної відповідальності, – склади конкретних правопорушень. Для правозастосування в такому разі необхідно звертатись як мінімум до двох нормативно-правових актів: того, де визначено нормативну конструкцію адміністративної відповідальності, і того, де визначено склади конкретних адміністративних правопорушень.

З іншого боку, кодифікація, в основу якої покладено весь інститут адміністративної відповідальності в цілому, дасть можливість створити єдиний нормативно-правовий акт, що містить у собі і нормативну конструкцію адміністративної відповідальності, і всі можливі склади адміністративних правопорушень. Водночас, як показує досвід, такий кодифікований акт не буде стабільним, оскільки з опануванням нових сфер правового регулювання потреба у використанні в них нормативної конструкції адміністративної відповідальності буде розширюватись, а відтак потрібно буде вносити зміни до переліку адміністративних правопорушень. Крім того, спроби зібрати всі адміністративні правопорушення в одному акті, як правило, стикаються з об'єктивними перепонами.

Якщо уважно розглянути радянський досвід кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність, то неважко помітити, що в радянські часи законодавець пішов еволюційним шляхом від Основ законодавства Союзу РСР і союз-

них республік про адміністративні правопорушення до відповідних кодексів. При цьому Основи являли собою не що інше, як нормативну конструкцію адміністративної відповідальності з усіма її атрибутами, а кодекси про адміністративні правопорушення містили в собі норми, що утворювали повноцінний інститут адміністративної відповідальності.

Безумовно, теоретично можна повторити радянський шлях систематизації, але практично це зробити неможливо, оскільки довелося б проводити, так би мовити, «декодифікацію» чинного КУпАП, що в принципі неможливо. Проте наявність такого нормативно-правового акта, яким є КУпАП, певним чином обмежує законодавця у виборі варіантів систематизації [10, с. 316–317].

Тобто, зважаючи на викладене, можна погодитися з думкою науковців, які, наголошуючи на необхідності реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, водночас доволі стримано ставляться і до ідеї його повної кодифікації, і до ідеї повної «декодифікації»

Цей поміркований підхід було взято за основу розробниками урядового проекту Кодексу України про адміністративні проступки. З одного боку, було зроблено серйозний крок у напрямі подальшої кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність (попередньо Особлива частина нового Кодексу налічувала майже 500 статей), з іншого – до проекту так і не увійшли багато проступків, передбачених галузевими законами.

Торкаючись питання урядового проекту Кодексу України про адміністративні проступки, слід відзначити наявність у ньому ряду новел, за рахунок яких він досить вигідно відрізняється від чинного КУпАП та альтернативних проектів:

- змінена назва Кодексу набагато точніше відповідає його змісту;
- Кодекс України про адміністративні проступки проголошується головним джерелом адміністративно-деліктного права;
- запроваджено інститут співучасті в

адміністративному проступку;

– запроваджено інститут замаху на адміністративний проступок;

– на третину збільшено строк давності при притягненні до відповідальності за вчинення адміністративного проступку (стягнення може бути накладено протягом 3 місяців з дня вчинення (виявлення) правопорушення);

– наведено офіційне визначення понять «адміністративна відповідальність», «адміністративний проступок», «кримінальний проступок» тощо;

– в окремий розділ Кодексу виділено так звані кримінальні (або підсудні) проступки;

– переглянуто заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх; замість не ефективних догани та суворої догани пропонується запровадити обов'язок неповнолітнього відшкодувати або усунути шкоду, заподіяну проступком;

– із переліку суб'єктів, уповноважених

розглядати справи про адміністративні проступки, вилучено суди; сферу їх компетенції запропоновано поширити виключно на кримінальні проступки; що ж до справ про адміністративні проступки, то їх планується передати до юрисдикції публічної адміністрації (органів державної влади і місцевого самоврядування) тощо [4].

Отже, можна зробити висновок, що необхідність реформування законодавства України про адміністративну відповідальність не викликає сумнівів; однією із найбільш сприятливих форм систематизації законодавства України про адміністративну відповідальність є його відповідна кодифікація, але існуючі проекти Кодексу України про адміністративні проступки, незважаючи на наявність у них деяких новел, потребують доопрацювання з боку фахівців; до обговорення проекту, на нашу думку, було б доречно привернути громадськість.

Література

1. Кодекс про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [авт.-упоряд. О. А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
3. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / Колпаков В. К. – К., 2005. – С. 248–251.
4. Гуржій Т. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку / Т. Гуржій // Вісник прокуратури. – № 8 (86). – 2008. – С. 92–99.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лют. 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» : Указ Президента України від 08 квіт. 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.
6. План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серп. 2008 р. № 1153-р.
7. Електронний ресурс. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18191.
8. Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua>.
9. Банчук О. А. Концепція Кодексу України про адміністративні проступки стала предметом обговорення / О. А. Банчук // Право України. – 2006. – № 7. – С. 143.
10. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : моногр. / Лук'янець Д. М. – Суми : ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
11. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов / [под общ. ред. В. С. Нерсесянца]. – М. : Изд. гр. «НОРМА-ИНФРА-М», 2002. – 832 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2009

Анотації

У статті розглядаються деякі проблемні питання законодавства про адміністративну відповідальність в Україні, а також напрямки його удосконалення.

В статье рассматриваются некоторые проблемные вопросы законодательства об административной ответственности в Украине, а также направления его усовершенствования.

In the article some problem aspects of administrative responsibility legislation and ways of its improvement are found out.

УДК 351.7

С. М. ПАШКОВ,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та кримінального права
Макіївський економіко-гуманітарний інститут*

О. П. ШЕМ'ЯКОВ,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного та кримінального права
Макіївський економіко-гуманітарний інститут*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ОСІБ, ЯКІ БЕРУТЬ УЧАСТЬ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Із прийняттям у 1993 р. законів України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» започатковано формування принципово нового для вітчизняного законодавства інституту – забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Минуло вже 15 років, але досі тривають дискусії щодо галузевої приналежності цього інституту. Деякі науковці відносять його до сфери кримінального процесу, інші – до сфери адміністративного процесу. Така невизначеність значно ускладнює діяльність спецпідрозділів судової міліції, які переважним чином і забезпечують безпеку учасників кримінального судочинства. Тому в даній статті автором зроблено спробу обґрунтувати галузеву природу цього інституту з позицій адміністративно-правової науки. При цьому використовувались праці В. М. Тертишника, М. І. Хавронюка, В. Б. Авер'янова, М. В. Коваля, В. К. Шкарупи, а також відповідні закони та відомчі акти МВС.

Так, В. М. Тертишник вважає забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства не просто інститутом, а навіть принципом кримінального процесу. Він формулює 38 принципів кримінального процесу, причому забезпечення безпеки учасників кримінального процесу ставить на 17 місце (очевидно, визнаючи його значущість порівняно з іншими принципами) [1, с. 27–29].

А, наприклад, М. І. Хавронюк у своєму «Висновку на проект Кримінально-процесуального кодексу України № 3456-д від 18 листопада 2005 р.» категорично зауважує, що питання забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у справі, взагалі не є предметом Кримінально-процесуального кодексу [2]. При цьому він не вказує на галузеву приналежність цього інституту.

Між тим є всі підстави віднести цей інститут, а, отже, і провадження щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, до адміністративно-процесуальних. Головна особливість структури адміністративного проце-