

7. Постанова Верховного Суду України від 05.04.2016 р. № 21-4974a15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FE571926DEA0F992C2257FB00046F2DF](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FE571926DEA0F992C2257FB00046F2DF)

8. Постанова Верховного Суду України від 30.10.2012 р. № 21-285a12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/e92916a2bd063038c2257ad300437604/FILE/21-285a12.doc>

9. Постанова Вищого адміністративного суду України від 28.10.2014 р. у справі К/800/63912/13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41348854>

10. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 14.12.2012 р. у справі 2а-14078/12/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27643480>

11. Постанова Миколаївського окружного адміністративного суду від 30.04.2013 р. у справі 2а-2437/12/1470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32201538>

12. Трагнюк О. Національний суд і тлумачення міжнародних договорів / О. Трагнюк // Юридичний журнал. – 2003. – № 4. – С. 129–130.

13. Лепетюк О. В. Оподаткування роялті в договорах України про уникнення подвійного оподаткування [Електронний ресурс] / О. В. Лепетюк // Публічне право. – 2016. – № 1. – С. 135–140. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2016_1_19

14. Огляд судової практики з податкових питань за січень – травень 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kmp.ua/ua/analytics/court-practice/review-of-court-practice-on-tax-issues-for-january-may-2016/>

* *Огороднікова Ірина Ігорівна – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Відділу дослідження організаційно-правового забезпечення фінансової безпеки Науково-дослідного інституту фіскальної політики.*

* *Колосов Олександр Олександрович – студент Університету державної фіскальної служби України.*

УДК 342.95

Микола Самбор *

СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

У статті досліджуються доктринальні підходи до реформування законодавства України про адміністративні правопорушення. Аналізуються погляди вітчизняних дослідників на адміністративну відповідальність та адміністративні правопорушення, а також питання формування кодифікованого акта про адміністративні правопорушення. Відстоюється точка зору про необхідність кардинальної реформи законодавства України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: законодавство про адміністративні правопорушення, реформа, стратегія розвитку.

Самбор Н. А. Стратегия развития законодательства об административных правонарушениях.

В статье исследуются доктринальные подходы к реформированию законодательства Украины об административных правонарушениях. Анализируются взгляды отечественных исследователей на административную ответственность и административные правонарушения, а также вопросы формирования кодифицированного акта об административных правонарушениях. Отстаивается точка зрения о необходимости кардинальной реформы законодательства Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законодательство об административных правонарушениях, реформа, стратегия развития.

Sambor M. A. The development strategy of the legislation on administrative offenses.

The article deals with doctrinal views on the reform legislation of Ukraine on administrative offenses. Analyzed the views of local researchers and administrative responsibility for administrative offenses, as well as approaches to the formation codified Act on Administrative Offences. The view advocated the need for a fundamental reform of the law of Ukraine on administrative offenses.

Keywords: legislation on administrative offenses, reform, development strategy.

Вітчизняне законодавство не стільки формує правову систему України, скільки є результатом законодавчої ініціативи та роботи законодавчих органів УРСР та СРСР. Відтак являє собою архаїстичну законодавчу систему незалежної України, яка не лише спирається, чи базується на нормах-принципах радянського, тоталітарного періоду існування українського народу, а й часто йде закладеним у ті часи курсом. Безперечно, за понад 25 років незалежності законодавство змінилося: прийнята Конституція України, на початку 2000-х років прийнято Цивільний та Господарський, Земельний, Сімейний, Кримінальний, Кримінально-виконавчий кодекси України, Цивільний процесуальний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства. Однак, на нашу думку, це лише вкраплення «нових» норм у «старі» середовище. Значне коло суспільних відносин дотепер регулюються нормами, прийнятими за часів існування іншої країни, а це визначні кодифіковані документи, які несуть у собі неабияке методологічне навантаження у суспільстві: Кодекс законів про працю, Житловий кодекс і, зрештою, Кодекс України про адміністративні правопорушення. Разом із цим політичної волі для впровадження таких змін недостатньо.

Зі здобуттям незалежності в Україні змінилися не лише формально-юридичні елементи, країна почала жити у нових реаліях, кардинально змінилися суспільні відносини, які диктують і вимагають їх врегулювання, аби забезпечити стабільність у суспільстві, гарантувати права, свободи та інтереси всіх громадян.

Сьогодні як політична еліта, так і громадянське суспільство не виявляють інтересу до реформи адміністративно-деліктного законодавства України. Однак цей напрямок є суспільно значущим, оскільки безпосередньо пов'язаний із обмеженням прав, свобод та інтересів суб'єктів правовідносин, із застосуванням заходів примусу, мір юридичної відповідальності. Тому необхідно своєчасно забезпечувати процеси відповідних реформ, аби останні йшли за заздальгідь обраним курсом, забезпечували модернізацію законодавства й урегулювання суспільних відносин.

Нині чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення є застарілим з точки зору розвитку правових ідей, принципів права, а також еволюції суспільних, економічних процесів, розбудови державності та громадянського суспільства в країні.

Виходячи зі сказаного, *метою даної статті* є аналіз необхідності реформ адміністративно-деліктного законодавства України, зокрема норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Субботін А. М. погоджується з Ремізовим П. В., який стверджує, що проблема критики законодавства являє собою не уявну, а реальну науково-практичну проблему, котра є результатом об'єктивного розвитку гуманітарної, особливою юридичної, науки, що виникла з насущних потреб практики правового регулювання та правового виховання сучасної держави [4, с. 746]. Безперечно, критика норм чинного законодавства завжди є справою легкою за розробку та впровадження у законодавство нових норм. Однак, як засвідчує аналіз КУпАП, останній не виявить нових тенденцій шляхом внесення відокремлених змін, більшість з яких зазнає саме Особлива його частина, тоді як загальні засади законодавства про адміністративну відповідальність залишаються незмінними. Вочевидь, на нашу думку, складно вести мову про КУпАП, як базовий кодифікований акт адміністративно-деліктного законодавства України. Дійсно, з часів радянського періоду КУпАП сприймається виключно як нормативно-правовий акт законодавства про адміністративні правопорушення. Спроби

«переламати» такий стан справ у законодавчій практиці та теорії у більшості випадків закінчуються виключно заміною назви на адміністративно-деліктне право. Безперечно значною є заслуга Колпакова В. К. у частині дослідження адміністративно-деліктного правового феномена, однак одне таке дослідження не може забезпечити формування національної доктрини адміністративно-деліктного права. Інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти також не сприяють цьому, а скоріш навпаки – призводять до істотного розбалансування норм адміністративно-деліктного законодавства. Носієм таких норм можна розглядати і Митний кодекс України, який, у тому числі, встановлює вимоги до протоколу про адміністративне (митне правопорушення), що різняться із нормами ст. 256 КУпАП.

Адміністративно-деліктне законодавство України характеризується розпорошеністю та несистемністю, еклектичністю та застарілістю. У той же час основний документ у цій сфері – Кодекс України про адміністративні правопорушення – містить низку корупціогенних факторів, які використовуються службовцями з метою отримання неправомірної вигоди [1].

На даний час існує багато зауважень до Загальної частини КУпАП. Надзвичайно розпорошеною є норма ст. 2 КУпАП, викладена так, що за своєю суттю будь-який закон може складати систему законодавства про адміністративні правопорушення, за умови, що у змісті останнього порушуються питання адміністративних правопорушень. Ст. 5 КУпАП також деякою мірою викликає сумніви щодо відповідності Конституції України, адже частина 2 цієї статті дозволяє сільським селищним та міським радам формувати складові диспозицій та гіпотез норм, що визначають діяння, як адміністративні правопорушення. Це призводить до відсутності єдиного нормативно-правового акта, який би дав вичерпний перелік складів адміністративних правопорушень.

Не можна оминати увагою й питання застосування такого адміністративного стягнення, як штраф, та його розмежування із фінансовими санкціями. Адже санкцію можна розглядати виключно як репресивну складову адміністративної відповідальності, яка у даному разі виявляється у стягненні на користь держави з правопорушника певної суми коштів за вчинене адміністративне правопорушення. Оскільки фінансова санкція застосовується за вчинення діяння, визначеного відповідною диспозицією норми, то її слід розглядати як адміністративне стягнення.

Крім законів наразі існує низка підзаконних актів, якими встановлюється адміністративна відповідальність, що прямо суперечить п. 22 ст. 92 Конституції. Крім того, останнім часом все частіше спостерігається намагання законодавця «розчленувати» інститут адміністративної відповідальності (зокрема, шляхом виокремлення так званої «фінансової відповідальності»). Це призводить до того, що за вчинення одного й того ж правопорушення особу притягують до відповідальності двічі [1]. Наявний КУпАП віддає право визначення об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення органам місцевого самоврядування, що створює підґрунтя для сумнівів законності у встановленні адміністративної відповідальності, визначення діяння як адміністративного правопорушення. Зазначене негативно впливає у цілому на стан законності та правопорядку у суспільстві.

На думку Калмикова Д., надзвичайно небезпечними є положення ч. 2 ст. 9 КпАП, згідно з якими «адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності». Адже, якщо керуватися цими приписами під час вирішення колізій між заборонними нормами КпАП та Кримінального кодексу, то конкретне діяння доведеться кваліфікувати не як адміністративне правопорушення, а як злочин. Тобто, фактично законодавцем пропонується у випадку очевидної суперечності законодавства застосовувати закон, що передбачає значно суворіший вид юридичної відповідальності [1]. Дійсно, у такий спосіб відтворюється принцип субституту відповідальності, але відповідальності кримінальної. Хоча КУпАП на цьому не зупиняється, він продовжує субститут відповідальності у ст. 15 КУпАП. У такий спосіб субститут відповідальності, який втілено у КУпАП, возз'єднує три види юридичної відповідальності:

кримінальної, адміністративної та дисциплінарної. Разом із цим субститут відповідальності має бути обґрунтованим, таким, що відповідає загальним принципам верховенства права, розвитку суспільства, відповідальності за вчинені протиправні діяння, аби певна посада не була засобом суб'єктивного забезпечення від відповідальності, своєрідним карт-бланшем свавілля та всездозволеності [5, с. 110]. Вочевидь, що наявне нормативне положення ч. 2 ст. 9 КУпАП фактично унеможлиблює адміністративну відповідальність, як самостійний вид юридичної відповідальності. В умовах легального теоретичного введення у правову дійсність поняття «кримінальне правопорушення» та його класифікації на «злочин» і «кримінальний проступок», адміністративна відповідальність, у тому її розумінні, яке сьогодні відтворюється у нормах КУпАП, як самостійний вид юридичної відповідальності, нівелюється. У зв'язку із цим на перший план виходить адміністративна відповідальність, як відповідальність за порушення норм позитивного права (правопорушення, а не проступки), юридичний склад яких встановлюється перш за все судом, або іншими уповноваженими органами чи окремими посадовими особами саме з норм адміністративного законодавства України.

На підставі вищевикладеного, вважаємо, що в Україні назріла реформа законодавства про адміністративні правопорушення. Впровадження даної реформи неможливе відокремленими кроками, пов'язаними із внесенням змін до КУпАП, Україна потребує нового КУпАП, нових підходів у формулюванні його норм.

Гуржій Т. О. зазначає, що першим концептуальним моментом у реформуванні КУпАП є орієнтація нового КУпАП виключно на протидію деліктності в сфері публічного адміністрування. Так уже склалося історично, що попри свою вельми недвозначну назву, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення охопив питання відповідальності не лише за делікти в публічно-адміністративній сфері, а й за інші типи правопорушень, зокрема за проступки загальнокримінальної спрямованості (див. вище), а також делікти цивільно-правового типу (самовільне зайняття земельної ділянки, безквитковий проїзд, порушення правил надання телекомунікаційних послуг і т. ін.). Другим питанням, яке потрібно вирішити при розробці нового КУпАП, є доцільність закріплення в ньому складів правопорушень, вчинюваних посадовими особами публічної адміністрації під час виконання ними владних повноважень, як-то порушення порядку взяття на облік та строків заселення жилих будинків і жилих приміщень, дискримінація підприємців органами влади й управління, порушення порядку видання дозвільного документа тощо. Закономірним наслідком законодавчого відокремлення та концентрації в новому КУпАП адміністративних проступків фізичних осіб має стати перегляд питання про їхню підвідомчість. Важливим напрямком реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства має стати запровадження та, відповідно, закріплення в новому КУпАП відповідальності за адміністративні проступки юридичних осіб. У світлі можливого запровадження відповідальності юридичних осіб за адміністративні проступки неабиякої актуальності набуває питання інституціонального ставлення у вину. Обов'язковим аспектом реформування адміністративно-деліктного законодавства має стати перегляд системи стягнень, передбачених за вчинення адміністративних проступків. На відміну від більшості європейських країн, де перелік таких стягнень є вельми обмеженим, у вітчизняній юрисдикційній практиці їх застосовується більше десятка.

І нарешті, ще одним питанням, доречним для розгляду в рамках представленої статті, є питання про структуру КУпАП, а точніше – про співвідношення його «матеріальної» та «процесуальної» частин. У наукових публікаціях висловлюється чимало різних думок з приводу того, чи потрібно включати до майбутнього Кодексу норми, які регламентують процедуру розгляду справ про адміністративні проступки [2]. Безперечно, все вищевикладене є слушним і повинно бути врахованим у процесі реформування законодавства про адміністративні правопорушення. Та перш за все, на наш погляд, потрібно визначитися із загальними засадами (положеннями) законодавства про адміністративну відповідальність у світлі загальнолюдських цінностей та принципів права, і вже потім розбудовувати законодавство про адміністративні правопорушення. Чинне законодавство

про адміністративні правопорушення не просто рясніє прогалинами, воно переповнено прямими нормативними протиріччями, розв'язання яких у більшості випадків здійснюється виключно за суб'єктивним тлумаченням норм та можливістю їх вибіркового застосування до подібних фактів. На наш погляд, це є неприпустимим.

Сфера відповідальності за адміністративні проступки потребує не «косметичних» змін, а реального реформування [3, с. 350].

Як бачимо, законодавство про адміністративні правопорушення містить значну кількість проблем, які сьогодні залишаються невирішеними. Разом із цим, їх вирішення неможливе без максимальної консолідації зусиль усіх учасників правотворчого та правозастосовного процесів, суб'єктів законотворчої діяльності, теоретиків та практиків юридичної професії. На підставі вищевикладеного, вважаємо, що КУпАП потребує не вдосконалення, оновлення чи редагування. Сьогодні потрібно визначитися із адміністративною відповідальністю у цілому, якій її бути, чи буде це самостійний вид юридичної відповідальності, чи похідним від кримінальної. Адже проголошення адміністративної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності істотно суперечить загальним положенням КУпАП, де зазначається, що остання може мати місце лише у випадку виключення підстав для кримінальної відповідальності. Доцільно переглянути і суб'єктів відповідальності, адже де-факто юридичні особи несуть за своєю суттю адміністративну відповідальність, тоді як зазначене питання не розв'язано законодавчо. Залишається під питанням і порядок формулювання складів адміністративних правопорушень. Навколо даного питання вже тривалий час точаться наукові дискусії, однак останні «не помічаються» суб'єктами законодавчої ініціативи, що також не сприяє удосконаленню законодавства про адміністративні правопорушення. Особливої уваги потребує і процесуальна діяльність. Остання повинна слугувати утвердженню законності під час здійснення заходів із застосування державного примусу чи заходів, що передують застосуванню такого примусу. Вважаємо, що розмежування норм матеріального і процесуального адміністративно-деліктного законодавства не є принциповим і не стане панацеєю у розв'язанні даних проблем. На наш погляд, доцільним було б нормативно врегулювати таку діяльність та сконцентрувати дані норми у одному нормативному акті. На додаток зауважимо, що розробці та внесенню змін до законодавства про адміністративні правопорушення повинен передувати ґрунтовний аналіз вітчизняного законодавства, а також визначення кінцевої цілі, якої необхідно досягти. Вже потім можна конструювати норми, які у подальшому гармонійно ввійдуть у чинне законодавство, і не створюватимуть колізій, суперечок, перш за все, у правозастосовній практиці.

Таким чином, ситуація, що склалася навколо законодавства України про адміністративні правопорушення, викликає занепокоєння та висуває на порядок денний надважливе питання впорядкування застосування адміністративної відповідальності. На жаль, доктринальні зміни до законодавства України про адміністративні правопорушення не знаходять належної підтримки у законодавця, що породжує сумніви у тому, що найближчим часом дане питання може бути винесене на розгляд Верховної Ради України.

Список використаних джерел:

1. Кодекс про адміністративні правопорушення – архаїчний документ / Міжнародний фонд «Відродження». – 27 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irf.ua/about/news_new/kodeks_pro_administrativnipravoporushehnyia_arkhaichniydokument_iz_chislennimi_koruptsiogennimi_vadami/

2. Гуржій Т. О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України [Електронний ресурс] / Т. О. Гуржій // Адміністративне право і процес року. – Режим доступу: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/386-perspektyvy-rozvytku-administratyvno-deliktneho-zakonodavstva-ukrayiny-hurzhii-t-o>

3. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 роки) / за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. – К. : Вид-во Конус-Ю, 2011. – 726 с.

4. Субботин А. М. Административно-деликтное законодательство: актуальные проблемы юридической техники / А. М. Субботин // Юридическая техника. Ежегодник. –

2015. – № 9 «Стратегія, тактика, техніка законотворчества (взаимосвязь, инновационные достижения, ошибки)». – С. 744–746.

5. Самбор М. А. Субститут адміністративної відповідальності: проблеми законодавчого врегулювання / М. А. Самбор // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 2. – С. 105–110.

** Самбор Микола Анатолійович – кандидат юридичних наук, начальник сектора Прилуцького відділу поліції Головного управління Національної поліції в Чернігівській області.*

УДК.342.5

Ксенія Хлабистова *

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНЦЕПЦІЯ ЛЮСТРАЦІЇ

Стаття присвячена розгляду європейської концепції люстрації. Аналізуються основні джерела у галузі люстрації, визначаються умови, мета, суть, підстави та суб'єкти люстрації, як основні елементи моделі. Окрема увага приділяється суб'єкту люстрації, його критеріям, вимогам до посад та гарантіям. Автором наголошується на необхідності дотримання системно-структурного характеру європейської моделі люстрації, що є чинником ефективності люстраційного процесу.

Ключові слова: люстрація, інститут перехідного правосуддя, очищення влади, європейська концепція люстрації.

Хлабистова К. В. Европейская концепция люстрации.

Статья посвящена рассмотрению европейской концепции люстрации. Анализируются основные источники в области люстрации, определяются условия, цель, суть, основания и субъекты люстрации, как основные элементы модели. Особое внимание уделяется субъекту люстрации, его критериям, требованиям к должностям и гарантиям. Автором подчеркивается необходимость соблюдения системно-структурного характера европейской модели люстрации, что является фактором эффективности люстрационного процесса.

Ключевые слова: люстрация, институт переходного правосудия, очищение власти, европейская концепция люстрации.

Hlabystova K. V. European concept of lustration.

The article deals with the European concept of lustration. The main sources in the field of lustration are analyzed. Terms, purpose, nature, grounds and lustration subjects as basic elements of the model are defined. Special attention is paid to the subject of lustration, its criteria, requirements and safeguards jobs. The author emphasizes the need to respect the systematic and structural nature of the European model of lustration, which is a factor in the efficiency of lustration.

Keywords: lustration, institution of transitional justice, cleaning power, European concept of lustration.

Розпочатий у 2014 р. люстраційний процес в Україні відкрив широку дискусію у політичній, юридичній та громадській сферах. На протязі вже майже двох років люстрація залишається політичною технологією, головною вимогою громадських активістів та темою для звітування владою перед її європейськими партнерами.

Загостренням у люстраційній дискусії стали порушення питання конституційності Закону України «Про очищення влади» та перспектива скасування результатів двохрічного процесу люстрації в Україні.

Є. Соболев, один із основних авторів люстраційного законодавства в Україні, взагалі закликав громадян повстати проти чинної влади у випадку позитивного