

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 342.951

Є.О. Нещіп

КОДИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу норм про адміністративні правопорушення у законодавстві України. Звертається увага на неузгодженість відповідних актів законодавства між собою, невідповідність їх окремих положень Конституції України, надлишок нормативного матеріалу.

Ключові слова: *адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, стягнення, законодавство, кодифікація.*

Статья посвящена анализу действующего законодательства Украины об административных правонарушениях. Внимание уделено несогласованности соответствующих актов законодательства между собой, несоответствию их отдельных положений Конституции Украины, избытку нормативного материала.

Ключевые слова: *административное правонарушение, административная ответственность, взыскание, законодательство, кодификация.*

This article analyzes the current legislation of Ukraine on administrative offenses. Attention is drawn to the inconsistency of the relevant legislation together, lack of certain provisions of the Constitution of Ukraine, the excess legal material.

Key words: *administrative violation, administrative responsibility, punishment, law, codification.*

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) [1] є надбанням радянської влади, у якій принцип доцільності переважав над законністю, а інтереси держави ставились над інтересами особи. В окремих випадках законодавство про відповідальність виступало провідним інструментом обмеження природних прав і свобод людини. Відтак, принципові підходи законодавства про адміністративні

правопорушення, підлягають перегляду з метою забезпечення виконання провідного конституційного принципу – пріоритету прав і свобод людини. При цьому важливо також забезпечити його реальну дію.

У квітні 2012 Верховна Рада України прийняла Кримінальний процесуальний кодекс України [2], який у статті 3 посилається на закон України про кримінальні проступки, як на підставу виникнення кримінальної відповідальності. Прийняття останнього потребує суттєвого перегляду законодавства про адміністративну відповідальність.

Чинне адміністративно-деліктне законодавство України складається з КУпАП, Митного [3], Податкового [4], Повітряного [5] кодексів та близько 50 законів України, норми яких встановлюють адміністративну відповідальність фізичних та юридичних осіб. Поряд із законами, окремі питання адміністративної відповідальності регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить Конституції України [6].

Таким чином, лише поверховий аналіз нормативно-правових підстав адміністративної відповідальності свідчить про необхідність і своєчасність значного перегляду системи адміністративно-деліктного законодавства.

Окремі питання реформування адміністративно-деліктного законодавства України були предметом аналізу в роботах В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченка, Д.М. Лук'янця, А.Т. Комзюка, В.К. Колпакова,

Т.О. Коломосьць, Є.В. Кубка та багатьох провідних українських вчених-адміністративістів. Необхідність дотримання конституційно-правових норм і реформа кримінально-процесуального законодавства вимагають прискорення реформування адміністративно-деліктного законодавства.

Метою статті виступає оглядовий аналіз питань кодифікації системи адміністративно-деліктних норм у законодавстві України на сучасному етапі розвитку держави і суспільства.

Говорячи про таку форму систематизації законодавства як кодифікація, варто навести значні переваги останньої серед інших форм та набуття нею останнім часом значної популярності.

Найбільш значущою позитивною рисою кодифікації виступає офіційний характер і поява замість низки різноманітних і суперечливих актів одного внутрішньо-узгодженого акта законодавства – кодексу, а також можливість урегулювати питання адміністративної відповіда-

льності у межах єдиного чи кількох як внутрішньо так і взаємоузгоджених кодексів.

На сьогодні КУПАП констатує, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу, Митного кодексу, і законів України, які застосовуються безпосередньо. Останні встановлюють адміністративну відповідальність фізичних осіб, юридичних осіб, а в окремих випадках у якості суб'єкта правопорушення визначають суб'єкта господарювання незалежно від організаційно-правового статусу.

У зв'язку з існуванням низки законів України, які містять норми про адміністративну відповідальність юридичних осіб, виникає ряд питань як організаційного так і правового характеру.

Організаційні пов'язані з відсутністю як єдиної процедури реалізації адміністративно-деліктних норм так і не визначеністю у самих законах процедур реалізації матеріально-правових деліктних норм. Це має велике значення з урахуванням необхідності забезпечення проголошеного Конституцією України принципу пріоритету прав і свобод людини, необхідності обмеження дискреційних повноважень представників публічної влади і підзаконної відомчої нормотворчості.

Так, відповідно до ч. 4 ст. 8 закону України "Про зайнятість населення" [7] зазначено, що порядок накладення штрафу за порушення порядку працевлаштування іноземців визначається центральним органом виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики. Тобто, процедури реалізації адміністративно-деліктних норм визначаються не законом, а відомчим нормативно-правовим актом.

Поряд із цим, у різних законах України визначено різний порядок оскарження та виконання постанов у справах про застосування адміністративних стягнень. Так, скарги з питань накладення адміністративних стягнень за законом України "Про виключну (морську) економічну зону України" [8] подаються до місцевого суду загальної юрисдикції, Законом України "Про державний матеріальний резерв" [9] передбачено, що відповідні скарги подаються до господарського суду, а законом України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" [10] взагалі не визначено порядок оскарження рішення про застосування адміністративного стягнення.

У законах України, які встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб, визначено різний порядок виконання рішень про застосування адміністративних стягнень. Так, закон Украї-

ни "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [11] вказує на безспірне списання сум штрафів з банківського рахунку організації-правопорушника; за законом "Про природні монополії" [12] у разі відмови суб'єктів природних монополій від сплати штрафу, останній стягується за рішенням суду; законом "Про захист прав споживачів" [13] передбачено, що уразі не сплати штрафу добровільно, відповідне рішення підлягає виконанню у порядку виконавчого провадження.

У КУпАП встановлено низку строків, зокрема строк давності притягнення до відповідальності, строк розгляду справи, строк подання скарги на рішення про застосування адміністративного стягнення, строк добровільної сплати штрафу тощо. Закони, що встановлюють адміністративну відповідальність юридичних осіб, у більшості випадків не визначають строку давності застосування адміністративних стягнень, а в окремих випадках закріплюють значно вищі строки давності: 1095 днів – Податковий кодекс України [4] або п'ять років – закон "Про захист економічної конкуренції" [14]. Зазначені строки можуть конкурувати лише з відповідними строками у Кримінальному кодексі України [15] стосовно нетяжких злочинів і злочинів середньої тяжкості.

Згідно із законом "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [16], справи розглядаються впродовж 30 днів з моменту отримання матеріалів уповноваженими особами.

У законі "Про виключну (морську) економічну зону України" [8] встановлено строк добровільної сплати штрафу в один місяць, що удвічі перевищує відповідний строк у КУпАП.

Законом "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" [17] встановлено строк на оскарження рішення про притягнення до адміністративної відповідальності в один місяць, що утричі перевищує відповідний строк, встановлений КУпАП.

Щодо проблем правового характеру, які мають місце при регулюванні питань адміністративної відповідальності юридичних осіб, зазначимо, що мають місце випадки встановлення її підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить Конституції України. Наприклад, указ Президента України "Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки" [18]. В окремих випадках, діяння, які є правопорушеннями визначаються у підзаконних нормативно-правових актах, у тому числі в актах орга-

нів місцевого самоврядування. Поряд із цим, у більшості випадків процедури реалізації адміністративної відповідальності юридичних осіб регулюються підзаконними нормативно-правовими актами – постановами Кабінету Міністрів України та відомчими наказами.

Таким чином, наявність таких різних позицій в адміністративно-деліктному законодавстві свідчить про автономізацію окремих галузей законодавства, переведення питань адміністративної відповідальності на рівень відомчого правового регулювання, що спричинює порушення таких загальних принципів реалізації юридичної відповідальності як законність, рівність, справедливість, розумність, співрозмірність, право на захист, єдність процедури тощо. Проаналізовані особливості реалізації адміністративної відповідальності за окремими актами адміністративно-деліктного законодавства не розходяться із загальними засадами адміністративної відповідальності. Останні, між іншим, мають місце і в КУпАП і стосуються, наприклад, місця і строків розгляду справ, строків давності притягнення до відповідальності, можливості застосування спрощеного провадження тощо. До цього варто також додати чисельність і розпорошеність актів адміністративно-деліктного законодавства. Все це свідчить про необхідність і можливість кодифікації норм про адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб.

Про популяризацію кодифікації законодавства в окремих сферах суспільного життя свідчить прийняття Податкового кодексу України, висунення пропозицій щодо прийняття Містобудівного кодексу України, Виборчого кодексу України, Кодексу господарсько-судочинства [19] тощо.

Кодифікація законодавства про адміністративні правопорушення повинна вирішити два основних питання. Перше – зібрати в одному акті норми, що встановлюють адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб і містяться у законах України з відповідною уніфікацією процедур притягнення до відповідальності. Друге – виключення із законодавства України про адміністративні правопорушення норм про адміністративну відповідальність за діяння, які за своєю сутністю не є адміністративними правопорушеннями.

Для вирішення означених питань доцільно зробити низку важливих кроків в адміністративно-деліктній сфері.

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення має стати єдиним законодавчим актом, що встановлює адміністративну відповідальність. Множинність актів законодавства про адміністративну

відповідальність, що діють на сьогодні, є умовою виникнення колізій, які фактично дискредитують як законодавця, так і правозастосувальника [20, с. 312].

Для вирішення даного питання необхідно визначити адміністративно-деліктну політику і методологічні основи адміністративно-деліктного законодавства [20, с. 307], які повинні відповідати Конституції України і міжнародно-правовим актам, ратифікованим Україною.

Поряд із цим, варто звернути увагу також і на структура майбутнього Кодексу.

По-перше, майбутній Кодекс повинен узагальнити всі норми про адміністративну відповідальність не лише фізичних осіб, але й осіб юридичних. В силу того, що склади адміністративних правопорушень фізичних і юридичних осіб часто є суміжними, адміністративні правопорушення доцільно класифікувати так само як і у чинному КУпАП, не виділяючи в окремі глави (розділи) правопорушення юридичних осіб, як це зроблено у Кодексі Російської Федерації про адміністративні правопорушення [21] та у багатьох аналогічних актах пострадянських країн.

По-друге, у майбутньому Кодексі доцільно врахувати досвід Білорусі у сфері реалізації адміністративної відповідальності. Так, у Кодексі республіки Білорусія про адміністративні правопорушення [22] передбачена можливість притягнення до адміністративної відповідальності за вимогою потерпілого. Наявність таких положень у законодавстві про адміністративні правопорушення дозволить забезпечити реальність пріоритету прав і свобод громадян в процесі реалізації адміністративної відповідальності.

2. З чинного Кодексу повинні бути виключені правопорушення, які за своєю правовою природою наближені до злочинів [23, с. 574]. На теперішній час прийнятий Верховною Радою України Кримінальний процесуальний кодекс України [4] містить посилання на кримінальний проступок як на підставу кримінальної відповідальності. З цього приводу на розгляд Верховної Ради внесено законопроект № 10126 "Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків" [24]. Усього проектом передбачено 83 склади кримінальних проступків. Із них 38 складів "створено" за допомогою перетворення окремих нетяжких злочинів у кримінальні проступки, а інші – з нинішніх адміністративних правопорушень [25]. Аналізуючи наведений проект, викликає

сумнів підхід законодавця згідно з яким кримінальні проступки і злочини не виділені в окремі структурні частини Кодексу, що на нашу думку недоцільно [23, с. 569-576], адже вчинення злочинів та кримінальних проступків тягне за собою настання різних юридично-значущих наслідків (зокрема, це стосується судимості), а новим КПК передбачена спеціальна форма провадження у даній категорії справ - дізнання.

3. Змін потребує і система адміністративних стягнень. Зокрема, такі стягнення кримінально-правового характеру як адміністративний арешт, виправні і громадські роботи повинні бути виключені із законодавства про адміністративну відповідальність. З іншого боку, до системи адміністративних стягнень підлягають виключенню адміністративні стягнення (заходи адміністративного впливу), що застосовуються до суб'єктів господарювання. Зокрема, вилучення неправомірно отриманого доходу (прибутку), анулювання ліцензії (дозволу), призупинення діяльності, ліквідація тощо.

Питання кодифікації адміністративно-деліктного законодавства достатньо значне і потребує більш глибокого аналізу, ніж це можливо зробити в межах однієї статті, проте за результатами оглядового аналізу можна стверджувати, що кодифікація норм про адміністративну відповідальність в єдиному акті законодавства є можливою і вкрай необхідною. Для забезпечення наукової обґрунтованості кодифікації підлягають врахуванню надбання сучасної науки адміністративного права та інших галузевих юридичних наук, а також практичний досвід пострадянських країн щодо реформування адміністративно-деліктного законодавства.

Використана література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: введено в дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.84 // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. - додаток до № 51. - Ст. 1122.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17/ed20120413/para3#n3>

3. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI // Голос України від 21.04.2012 – №№ 73-74.

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 13-14, № 15-16, № 17. - Ст. 112.

5. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 48-49. - Ст. 536.

6. Рішення Конституційного Суду України від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. - 2001. - № 24. - Ст. 57.

7. Про зайнятість населення: Закон України від 1 березня 1991 року № 803-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 14. - Ст. 170.

8. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 року № 162/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 21. - Ст. 152.

9. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 24 січня 1997 року № 51/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 13. - Ст. 112.

10. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2735-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2011. - № 21. - Ст. 144.

11. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 51. - Ст. 292.

12. Про природні монополії: Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. - 2000. - № 30. - Ст. 238.

13. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 року (в редакції Закону № 3161-IV від 01.12.2005) // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 7. - Ст. 84.

14. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 12. - Ст. 64.

15. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 25-26. - ст. 131.

16. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 1. - ст. 1.

17. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 46. - Ст. 345.

18. Про застосування штрафних санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки: указ Президента України від 12 червня 1995 року № 436/95 [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/436/95>

19. Порядок денний десятої сесії Верховної Ради України шостого скликання: Додаток до Постанови Верховної Ради України від 7 лютого 2012 року № 4344 VI [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/WR/PD10-6.htm>

20. Колпаков В.К. Адміністративний деліктний правовий феномен: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

21. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ [Електронний ресурс] / Режим доступу: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**

22. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 20 мая 2003 года // Национальный реестр правовых актов республики Беларусь от 9 июня 2003 года № 63.

23. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

24. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків: Проект Закону України № 10126 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42706

25. Парламентарии предложили свое видение "уголовных проступков" // Юрлига [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2012/3/1/58387.htm>

УДК 343.146:343.346.8:004 ■ **ПРЕДМЕТ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ
С.Ю. Гаврик ■ СПРАВАХ ПРО КОМП'ЮТЕРНІ ЗЛОЧИНИ**

В статті розкриваються проблемні питання предмету доказування у уголовних делах о компьютерных преступлениях.

Ключевые слова: *предмет доказывания, компьютерные преступления, доказательная информация.*

У статті розкриваються проблемні питання предмету доказування у кримінальних справах про комп'ютерні злочини.

Ключові слова: *предмет доказування, комп'ютерні злочини, доказова інформація.*

The problem questions of ultimate fact in criminal cases about computer offences are considered in the article.

Key words: *ultimate fact, computer offences, case-based information.*

Інформаційно-комунікаційні технології є одними з найважливіших чинників, які впливають на формування пріоритетних напрямів розвитку двадцять першого століття: надаються безпрецедентні можливості доступу до інформації, колективного її використання і взаємного обміну.

Сучасні інформаційні технології істотно змінюють не тільки структуру української економіки, але і спосіб життя, образ мислення