

ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЙОГО РОЗВИТКУ

О.В. Ящук

*аспірантка кафедри конституційного та адміністративного права
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету, м. Запоріжжя*

Постановка проблеми. Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб, зосереджені в численних нормативно-правових актах, основним джерелом серед яких є Кодекс про адміністративні правопорушення, прийнятий ще за радянських часів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Зазначену проблематику досліджують такі відомі вчені, як: Д.М. Лук'янець, Т.О. Коломоєць, В.Б. Авер'янов та ін.

Мета статті полягає в дослідженні стану законодавства України про адміністративну відповідальність, окресленні перспективних напрямків його розвитку.

Основні результати дослідження. В умовах сучасних реалій, Кодекс про адміністративні правопорушення вже не відповідає умовам сьогодення, і як правильно зазначає Колпаков В.К., є «кодексом етатистських цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, в якій правові відносини формувалися за принципом «заборонене все, що не дозволено законом», а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою» [1, с. 85]. Як наслідок, діюче законодавство України про адміністративну відповідальність є неефективним у забезпеченні прав і свобод громадян, у підтриманні громадського порядку та нездатне забезпечити законність на належному рівні через свою нестабільність у разі внесення постійних змін та наявності дещо «розмитих», нечітких формулювань. Так, стаття 155-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачає відповідальність за порушення порядку проведення розрахунків, але законодавець у жодній частині не визначає, в чому саме може виявитися таке порушення. Чи це буде невикористання електронних контрольних-касових апаратів (інших реєстраторів розрахункових операцій), чи факт невидачі чека, чи ненадання оплаченої послуги або інші дії [2, с. 42]. Отже, положення Кодексу дуже суперечливі, що складає основу для порушення прав громадян та сприяє корупції при здійсненні адміністративної діяльності [3, с. 64].

Слушно зазначає І. Голосніченко, що Україна вже «стоїть на порозі демократичних перетворень і в майбутньому стане правовою державою європейського зразка, що у свою чергу вимагає певних змін правової системи в цілому і, відповідно, адміністративного і кримінального права як її складової. Тому є нагальна потреба вже зараз подбати про максимальне наближення нашого адміністративного і кримінального законодавства до законодавства Євросоюзу» [4, с. 60].

У зв'язку з цим загострюється питання: яким чином повинно відбуватися реформування законодавства про адміністративну відповідальність? Є декілька шляхів щодо вирішення існуючої проблеми:

1) вдосконалення окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом внесення змін та доповнень;

2) прийняття нової редакції Кодексу про адміністративні правопорушення з проведенням кодифікації діючого адміністративного законодавства України в цій сфері.

Другий варіант, на нашу думку, є більш оптимальним і правильним.

У 2008 році Розпорядженням Кабінету Міністрів було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України [5], у контексті якого Міністерство юстиції, МВС, Міноборони, Мінфін, Мінекономіки, СБУ, ДПА за участю Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Верховного Суду та Генеральної прокуратури України, повинні були розробити та подати в установленому порядку проект Кодексу України про адміністративні проступки.

Проте, серед науковців, у яких склалося позитивне ставлення щодо необхідності врегулювання відносин у сфері адміністративної відповідальності на рівні кодифікованого акта точаться дискусії щодо його назви, змісту, термінології тощо. Наприклад, Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає розроблення Кодексу про адміністративні проступки і Адміністративно-процесуального кодексу та деяких інших кодифікованих актів, які з урахуванням черговості прийняття складатимуть Адміністративний кодекс у цілому, у вигляді відповідних томів (або «книг») [6]. Так, Лук'янець Д. пропонує назвати цей нормативний акт – Адміністративно-деліктний кодекс [7], а Т.О. Коломоєць – Кодекс України про адміністративні проступки [8].

Однак в основу правового регулювання всіх інститутів, у тому числі і інституту адміністративної відповідальності, покладена Конституція України як Основний закон держави, у відповідність і на основі якої повинні прийматися всі інші нормативні акти законного і підзаконного характеру. Стаття 92 не містить будь-яких інших видів протиправних діянь, крім злочинів та правопорушень. А отже, прийняття Кодексу про адміністративні проступки суперечить термінології Основного закону, що є не припустимим ні як з практичної точки зору, ні з наукової. На нашу думку, назва повинна залишатися незмінною – Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Підтримуємо точки зору вчених-правознавців, зокрема таких як: В.Б. Авер'янова, Д.М. Лук'янця, Н.В. Хорощак [9], А.М. Ярмака [10] відносно необхідності розробки нових концептуальних основ, на засадах яких буде прийнятий новий Кодекс про адміністративні правопорушення, а також доцільності розмежування норм матеріального та процесуального права [11, с. 68].

Зупинимось на кількох прикладах держав колишнього СРСР – Російської Федерації [12], Республіки Казахстан [13] та Республіки Білорусь [14], які вже давно почали модернізацію законодавства про адміністративну відповідальність на нових засадах побудови демократичної, правової держави, на відміну від яких, Україна, на жаль, так і не спромоглася прийняти новий кодекс протягом багатьох років її незалежності.

На відміну від Кодексів Республіки Білорусь і Республіки Казахстан, Кодекс Російської Федерації передбачає «адміністративне покарання» як міру адміністративно-правового впливу, порівняно з давно прийнятого нами адміністративного стягнення. Проте, на нашу думку, не доцільно застосовувати саме це поняття, якщо ми говоримо про адміністративне правопорушення як про порушення, яке становить значно меншу суспільну-небезпеку, ніж злочин, відповідальність за який передбачено нормами кримінального закону.

Важливою особливістю всіх вищезазначених Кодексів є встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб, на відміну від діючого Кодексу в Україні, який нібито не встановлює їх відповідальність на рівні кодифікованого акту, виходячи зі змісту його статей, але притягнення все ж таке здійснюється на підставі численних законів. Це одразу вказує на прогалини чинного законодавства, неузгодженість норм у сфері адміністративно-деліктного права, та підриває його якість, а також сприяє виникненню труднощів у застосуванні його на практиці.

Ці Кодекси містять норми як матеріального права, так і процесуального: перелік органів, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, провадження по цих справах, виконання постанов про застосування адміністративної відповідальності тощо. На нашу думку, при здійсненні кодифікації адміністративного законодавства у сфері відповідальності, необхідно розділити норми матеріального і процесуального права, за аналогією з Цивільним і Цивільно-процесуальним, Кримінальним і Кримінально-процесуальним, Господарським і Господарським процесуальним кодексами. Тим паче, що в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення не має чіткого поділу на матеріальну та процесуальну частини. В свою чергу пропонуємо норми процесуального права зосередити в двох окремих актах – Адміністративно-процесуальному кодексі, в якому викласти порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення органами виконавчої влади, які наділені таким правом відповідно до закону; Кодексі адміністративного судочинства України, який діє на теперішній час, за яким суд діє як орган адміністративної юрисдикції. Це обумовлено перш за все тим, що суд і будь-який орган виконавчої влади – відносяться до різних гілок влади, а правосуддя за діючим законодавством мають право здійснювати лише суди, незважаючи на те, що суд застосовує заходи адміністративної відповідальності за тими самими правилами, що й органи виконавчої влади, на підставі одного закону – Кодексу про адміністративні правопорушення.

Отже, безперечно, Російська Федерація, Республіка Казахстан, Республіка Білорусь зробили вагомі кроки у пристосуванні адміністративно-деліктного законодавства до умов сучасності, проте використання їх досвіду, як зарубіжного, у процесі нової кодифікації національного законодавства про адміністративну відповідальність повинно бути застережливим та врахування його фахівцями і робочими групами по розробці відповідних проектів повинно відбуватися з уникненням негативних положень і наявних колізій.

Аналізуючи вищевикладене, необхідність суттєвої зміни законодавства про адміністративну відповідальність обумовлено рядом причин:

- відбулися значні політичні, демографічні, соціальні, економічні зміни із прийняттям Україною незалежності, що значно вплинуло на всі діючі на той час правові норми, оскільки вони, в тому числі і Кодекс про адміністративні правопорушення, були прийняті за інших умов, в іншій державі – колишньому СРСР;

- з прийняттям Основного закону держави – Конституції України, перше місце займає захист прав та свобод людини та громадянина;

- ряд статей діючого Кодексу про адміністративні правопорушення застарілі: в ньому відсутній чіткий поділ на матеріальні і процесуальні норми, а останні містяться як у Загальній, так і Особливій частинах;

- Кодекс про адміністративні правопорушення та закони, які встановлюють адміністративну відповідальність, нерідко містять прогалини, суперечать

один одному, не розкривають зміст багатьох понять, особливо об'єктивну сторону більшості правопорушень, що призводить до труднощів у застосуванні його на практиці, та створенні умов для розповсюдження корупції з боку органів, наділених правом розгляду справ про адміністративні правопорушення;

- необхідність інтеграції вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу з метою розбудови України як правової, демократичної держави і відходу від пережитків командно-партійної системи;

- розширенням ринкових відносин і появою численної кількості юридичних осіб різної організаційної форми – встановленням їх відповідальності, в тому числі необхідності встановлення у зв'язку з цим нових видів адміністративних стягнень;

- розширенням кількості складів правопорушень в адміністративній сфері;

- необхідністю змін щодо видів адміністративних стягнень;

- відхід від минулої тоталітарної правової системи, та перехід до більш гнучких, демократичних засобів регулювання суспільних відносин тощо.

Висновок. Таким чином, неприйняття законодавцем до теперішнього часу нового Адміністративного кодексу призводить до того, що юристам незручно ним керуватися на практиці, а окремі раніше ухвалені статті недосконалі при практичному їх застосуванні [15, с. 99-100]. Як висновок, необхідно, на нашу думку, прийняти ще два кодифікованих акти в сфері адміністративної відповідальності, де перший – Кодекс про адміністративні правопорушення встановлював би норми матеріального права, а інші два – Кодекс адміністративного судочинства (який введений у дію з 2005 року) та Адміністративно-процесуальний кодекс (який ще необхідно розробити) встановлювали б діяльність органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення та сам порядок розгляду таких справ (тобто, процесуальні норми).

Проте реформування норм адміністративного законодавства у сфері адміністративної відповідальності повинно завжди відбуватися на основі пріоритету захисту прав людини та громадянина, встановлення загальних засад у відповідності з реаліями сьогодення та повинно стати важливим кроком на шляху формування інституту адміністративної юстиції в Україні, як такого.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колтаков В. Кодекс України про адміністративне правопорушення: пошук нової парадигми. // Право України. – 2004. – № 7 – С. 85-89

2. Потапова С. Поняття адміністративної відповідальності та її ознаки // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 9 – С. 40-43

3. Білак А. Адміністративні правопорушення: час відмовитися від радянських стереотипів їхнього доктринального тлумачення // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск : у 2 ч. – Ч.1. – 144 с. – С. 62-66.

4. Голосніченко І. Перспективні положення кодифікації норм правового інституту адміністративної відповідальності. // Право України. – 2006. – № 8 – С. 60-63

5. План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 року №1153-р. : [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1153-2008-%F0>

6. Концепція адміністративної реформи в Україні Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

7. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.

8. Коломоєць Т.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: реальна вимога часу (аналіз деяких пріоритетів) // Влада. Людина. Закон. – Запоріжжя, 2006. – № 6. – С. 65-75

9. Авер'янов В.Б., Лук'янець Д.М., Хорошак Н.В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу про адміністративні проступки. // Право України. – 2004. – № 11. – С. 11-15

10. Ярмак А.М. Концептуальные положения кодификации законодательства Украины об административных правонарушениях: системные аспекты // Форум права. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-3/07yampsa.pdf>

11. Гришина Н.В. Вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності в праві України // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: Зб. наук. праць. – Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – 244 с. – С. 66-69

12. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. – М.: Издательство «Омега-Л», 2009. – 283 с.

13. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001 №155-ІІ: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00524&ogl=all>.

14. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 г. №194-3: [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.pravo.by/WEBNPA/text.asp?RN=Hk0300194>.

15. Загуменник В. Щодо необхідності удосконалення законодавства в сфері адміністративної відповідальності // Вісник прокуратури. – 2006. – № 7. – С. 99-102.

Ящук О.В. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку

У статті досліджено стан законодавства України про адміністративну відповідальність. Спираючись на наукові здобутки і власні розробки, зроблено висновок про необхідність його удосконалення та визначено перспективні положення його розвитку.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, законодавство України про адміністративну відповідальність, кодифікація, кодифіковані акти.

Ящук Е.В. Законодательство Украины об административной ответственности: современное состояние и перспективные положения его развития

В статье исследовано состояние законодательства Украины об административной ответственности. Опираясь на научные достижения и собственные разработки, сделан вывод про необходимость его усовершенствования и определено перспективные положения его развития.

Ключевые слова: административная ответственность, законодательство Украины об административной ответственности, кодификация, кодифицированные акты.

Yashchuk O. Laws of Ukraine on administrative responsibility: current status and future of its development

The report is devoted to research and analysis the state of Ukrainian laws on administrative responsibility. The author suggests ways to improve it through the adoption of the new edition of the Code of Administrative Offences and the adoption of the Administrative Procedure Code.

Key words: administrative responsibility, laws on administrative responsibility, codification, codified acts.

Стаття надійшла до редакції 22.01.2011.