

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті висвітлено актуальні проблеми реформування адміністративно-деліктного законодавства України. Окреслено коло науково-практичних питань, які потребують вирішення при розробці проекту Кодексу України про адміністративні проступки. Висловлено авторське бачення концептуальних засад структури та змісту майбутнього КУпАП.

Ключові слова: публічне адміністрування, правопорушення, проступок, відповідальність, юрисдикція.



**Гуржій Тарас
Олександрович,**

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач кафедри комерційного права Київського національного торговельно-економічного університету

Майже півтора десятиліття тому одним із першочергових заходів упровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [1] було проголошено прийняття Кодексу про адміністративні проступки як принципово нового кодифікованого акта, заснованого на ідеях законності, верховенства права, справедливості, гуманізму, невідворотності відповідальності та «економії» репресивних заходів. На жаль, через різноманітні об'єктивні чинники цей захід досі не реалізовано. За браком ініціативи вітчизняного істеблшменту та відсутності консолідованого підходу наукових кіл усі кроки в цьому напрямку виявлялися марними. Упродовж 1998–2013 рр. на розгляд загалу було винесено принаймні три проекти КУпАП, однак жоден із них не отримав необхідної підтримки. Фактично питання розробки і прийняття нового кодексу багато років поспіль перебуває в «законсервованому» стані.

Реальні перспективи його вирішення почали окреслюватися лише останнім часом – у міру входження в завершальну фазу іншої масштабної реформи – реформи системи кримінальної юстиції. Не відчувачючи дефіциту суспільної уваги та політичної волі керівництва держави, ця реформа відбувається вельми динамічно. В її рамках вже прийнято Кримінальний

Процесуальний Кодекс України, закони України «Про безоплатну правову допомогу», «Про адвокатуру», «Про засади запобігання та протидії корупції», а також цілу низку підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення організації та підвищення ефективності вітчизняної кримінальної юстиції. Наступною стратегічною метою, окресленою Президентом, Кабінетом Міністрів та Радою національної безпеки і оборони України, є прийняття Кодексу України про кримінальні проступки, який передбачатиме відповідальність фізичних осіб за малозначні правопорушення загальнокримінальної спрямованості [2; 3].

Актуальність поставленої мети не викликає жодних сумнівів. Попри безперервне оновлення змісту кримінального права, з точки зору концептуальних засад побудови воно все ще перебуває в радянському минулому, коли правові наслідки дрібного правопорушення переслідували людину довгі роки, а «тавро» злочинця діставалося їй на все життя. У зв'язку з цим гостро стоїть потреба гуманізації вітчизняного кримінального законодавства шляхом обмеження сфери застосування найбільш суворих покарань (обмеження волі, позбавлення волі etc.), скасування судимості за дрібні делікти, спрощення процедури притягнення до відповідальності, а у більш віддаленій перспективі – передачі відповідних справ до відання мирових суддів.

Та вже найперші кроки в такому напрямку засвідчили неможливість досягнення поставленої мети суто на галузевому рівні. Через істо-

ричні особливості розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства сьогодні саме воно (а не кримінальний закон) установлює відповідальність за помітну частину малозначних деліктів загальнокримінальної спрямованості: дрібне викрадення чужого майна (ст. 51 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); учинення насильства в сім'ї (ст. 173-2 КУпАП) тощо. Природно, у разі створення кодексу про кримінальні проступки відповідний комплекс деліктних норм «перейде» до нього. А це у свою чергу потягне за собою зміни структури та змісту чинного КУпАП. Причому ці зміни обіцяють бути настільки кардинальними, що подальше існування КУпАП у його традиційному вигляді вже не відповідатиме запитам практики.

Ефективне впровадження у практику Кодексу про кримінальні проступки неможливо забезпечити «у відриві» від реформування адміністративно-деліктного законодавства, зокрема без прийняття аналогічного кодексу про адміністративні проступки. Прямим підтвердженням цього факту стало розпорядження Президента України від 30 травня 2012 р. № 98/2012-рп, яким створено міжгалузеву робочу групу з питань реформування законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення та кримінальні проступки. Зазначений документ дав потужний імпульс пошукам оптимальних шляхів розвитку вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства з урахуванням конституційних положень, міжнародних демократичних стандартів, обов'язків

та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи [4].

У світлі актуалізації питання розробки та прийняття Кодексу України про адміністративні проступки постає необхідність чіткого визначення його концептуальних засад. Ця потреба знайшла широкий відгук серед представників вітчизняної адміністративно-правової науки. Авторські уявлення про ідеологічну спрямованість, зміст і будову нового КУпАП викладено у працях В. Авер'янова, І. Голосніченка, І. Коліушка, В. Колпакова, Д. Лук'янця, В. Стефанюка та інших науковців [5; 6; 7; 8; 9; 10; 11]. Тим на менше, цілісну концепцію такого кодексу наразі не сформовано, що, з одного боку, свідчить про неабияку складність проблеми, а з іншого – зумовлює необхідність продовження дискусії щодо можливих варіантів її вирішення.

Метою цієї статті є розбудова науково-теоретичного підґрунтя реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства та формування концептуального «абрису» Кодексу України про адміністративні проступки.

З огляду на те, що викласти всі міркування щодо концепту нового КУпАП у форматі наукової статті не видається можливим, зупинимось на розгляді його найбільш значущих і принципових моментів.

1. Першим таким моментом 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.).

Подібні делікти не мають прямого стосунку до сфери публічного адміністрування. Вони не посягають на адміністративні правовідносини, не підвідомчі органам публічної адміністрації та не «вписуються» в сучасну парадигму адміністративної відповідальності. Цілком очевидно, що норми про відповідальність за їх учинення мають бути включені до кореспондуючих галузевих кодексів (зокрема Цивільного кодексу України та Кодексу України про кримінальні проступки), а не до КУпАП, де вони завжди виглядатимуть чужорідними.

Власне кажучи, ця ідея не нова. Вона проходить через низку сучасних досліджень з питань юридичної відповідальності. Однак нинішній рівень її сприйняття суб'єктами законодавчої ініціативи лише бажати кращого. Наочне свідчення тому – проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків», внесений на розгляд Верховної Ради України VII скликання [12].

У цьому законопроекті пропонується нова редакція КК України, згідно з якою Особливу частину Кодексу поділено на дві книги – «Про

злочини» та «Про кримінальні проступки». Навіть поверховий аналіз контенту другої Книги змушує констатувати відсутність чітких критеріїв розмежування деліктів адміністративного, кримінального та цивільно-правового характеру.

Зокрема до неї окремими блоками увійшли норми про відповідальність за делікти адміністративно-правового типу (порушення виборчого законодавства, делікти у сфері надання публічних послуг тощо). Натомість низка проступків загальнокримінальної спрямованості (як-то умисне приховування джерела зараження венеричною хворобою, доведення неповнолітньої особи до стану сп'яніння, азартні ігри в громадських місцях, зайняття проституцією etc.) до Книги «Про кримінальні проступки» так і не потрапили. Фактично це означає, що автори законопроекту планують лишити ці проступки в КУпАП, зберігши за ними статус адміністративних.

З причин, зазначених вище, такий підхід неможливо визнати обґрунтованим. Лишається сподіватися, що в ході подальшого доопрацювання законопроекту його зміст набуде логічної послідовності й концептуальної визначеності.

2. Другим питанням, яке потрібно вирішити при розробці нового КУпАП, є доцільність закріплення в ньому складів правопорушень, учинюваних 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, дискримі-

нація підприємців органами влади й управління, порушення порядку видання дозвільного документа тощо.

Ці правопорушення мають адміністративний характер. Суб'єктами їх вчинення є представники публічної адміністрації, об'єктом – суспільні відносини в сфері публічного адміністрування, а відтак за формальними ознаками вони могли б бути включені до Кодексу про адміністративні проступки. Тим не менше, з точки зору предметної підвідомчості відповідних юридичних справ такий крок уявляється дуже сумнівним. А вже з 2005 р. в Україні функціонує система адміністративного судочинства. І саме на неї покладено завдання щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій [13]. Справи про такі порушення розглядаються адміністративними судами, а вони, як відомо, не входять до кола суб'єктів розгляду справ про адміністративні проступки.

Фактично генеральна лінія розвитку вітчизняної судової системи полягає в тому, що до компетенції адміністративних судів мають належати всі правопорушення суб'єктів публічно-владних повноважень, спрямовані проти прав та інтересів приватних (фізичних і юридичних) осіб, зокрема й ті, що передбачені чинним КУпАП. На наш погляд, ця лінія має неухильно дотримуватися в ході

реформування адміністративно-деліктного законодавства та при розробці Кодексу України про адміністративні проступки.

Майбутній КУпАП має визначати правові засади адміністративної відповідальності тільки приватних осіб. Натомість справи про адміністративні делікти, вчинювані суб'єктами публічно-владних повноважень (як органами, так і посадовими особами), мають перейти у виключну підвідомчість адміністративних судів і вирішуватись на підставі Кодексу адміністративного судочинства України.

3. Закономірним наслідком законодавчого відокремлення та концентрації в новому КУпАП адміністративних проступків фізичних осіб має стати перегляд питання про їхню підвідомчість.

На сьогодні справи про адміністративні проступки розглядаються як суб'єктами публічної адміністрації, так і судами загальної юрисдикції, причому до компетенції останніх належать справи про проступки кримінально-правового типу, за які передбачено застосування стягнень, аналогічних кримінальним покаранням, – арешту, виправних робіт, громадських робіт, конфіскації тощо.

Такий стан справ істотно «дисонує» із загальноєвропейською практикою, згідно з якою розгляд справ про адміністративні проступки здійснюється виключно в позасудовому порядку. У більшості країн Західної Європи (зокрема в Бельгії, Італії, Німеччині, Португалії, Швейцарії та ін.) повноваження загальних судів в адміністративній сфері зведено до призначення заходів процесуального

примусу та розгляду скарг на рішення суб'єктів публічної влади. Відповідно функція суду полягає не в організації адміністративно-деліктного провадження, а в захисті прав, свобод та інтересів його учасників [14, с. 21–71].

Сучасні тенденції розвитку інституту адміністративної відповідальності засвідчують, що саме на таку юрисдикційну модель мусить перейти Україна. Як було зазначено вище, у новому КУпАП мають бути сконцентровані склади суто адміністративних проступків – тобто таких, які посягають на встановлений порядок публічного адміністрування та перебувають у «віданні» публічної адміністрації. Це зокрема передбачає необхідність передачі суб'єктам (органам та посадовим особам) публічної влади повноважень з розгляду багатьох адміністративних справ, віднесених нині до компетенції суду, – справ про ухилення від виконання адміністративних приписів, про порушення правил передвиборної агітації, про порушення обмежень щодо сумісництва і т.ін.

4. Важливим напрямком реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства має стати запровадження та, відповідно, закріплення в новому КУпАП відповідальності за адміністративні проступки юридичних осіб.

Як відомо, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення «оперує» узагальнювальним терміном особа, не конкретизуючи, про яку саме особу – фізичну чи юридичну – йдеться в його окремих статтях. Тим не менше, зі змісту загальних положень КУпАП (див.: ст.ст. 12-17, 20,

34) однозначно впливає, що наразі суб'єктами адміністративних проступків можуть бути тільки фізичні особи – громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Власне це і не дивно, адже чинний КУпАП було розроблено ще за радянської доби, коли майже всі юридичні особи мали статус державних. У ті часи ідея адміністративної відповідальності юридичних осіб виглядала мало не абсурдною. По суті вона означала б застосування державою адміністративних (зокрема організаційних) санкцій до самої себе. А цього радянська статична доктрина сприйняти а рїогї не могла.

Проголошення незалежності, демократизація суспільства та роздержавлення економіки зумовили глибоке переосмислення феномену юридичної особи. У сучасному економіко-правовому житті нею вважається будь-яка (незалежно від типу та форми власності) організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. На сьогодні в Україні зареєстровано 1 млн. 291 тис. юридичних осіб, переважна більшість яких є приватними [15].

Одночасно із входженням у суспільну практику інституту приватних юридичних осіб перед вітчизняною юриспруденцією постала проблема визначення концептуальних засад їх відповідальності за делікти в публічно-адміністративній сфері. Суть проблеми криється в тому, що чинне законодавство (зокрема чинний КУпАП) до останнього часу нерозривно пов'язувало адміністративну відповідальність із застосуванням адміністративних стягнень, а застосу-

вання адміністративних стягнень – із відповідальністю фізичних осіб.

На ранніх етапах свого становлення пострадянська парадигма адміністративно-деліктного права виходила з того, що підлягати адміністративній відповідальності (читай – накладенню адміністративних стягнень) можуть лише фізичні особи. Що ж до осіб юридичних, то традиційно вважалося, що за правопорушення в публічно-адміністративній сфері вони підлягають іншим заходам впливу (що не є стягненнями), а отже й іншому виду юридичної відповідальності.

Щоправда, постулюючи цю тезу, адміністративно-правова наука так і не змогла визначити, який саме тип державного примусу та юридичної відповідальності має місце в такому разі. Тим часом норми про відповідальність юридичних осіб залишилися за межами інституту адміністративної відповідальності.

Наразі вони розпорошені у великій кількості галузевих законів. Для позначення передбачених ними стягнень законодавець використовує терміни-замінники – санкції, заходи впливу, заходи примусу і т.ін. При цьому в жодному законі не конкретизовано, який саме тип відповідальності реалізується в ході їх застосування.

Такий стан справ, коли генеза комплексу деліктних правовідносин відбувається в умовах невизначеності його природи, галузевої та інституціональної належності, неможливо визнати прийнятним. Об'єктивні реалії сьогодення дають всі підстави розглядати відповідальність юридичних

осіб за делікти в публічно-адміністративній сфері як різновид адміністративної відповідальності, що має реалізуватися та розвиватися в рамках однойменного правового інституту.

Зважаючи на це, а також урахуваючи позитивний зарубіжний досвід (комплексне законодавче регулювання питань адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб вельми успішно провадиться більшістю європейських держав, зокрема нашими географічними «сусідами» – Білоруссю, Казахстаном, Російською Федерацією), пріоритетним завданням нового КУпАП слід визначити захист публічних інтересів від усіх типів адміністративних деліктів, незалежно від того, хто є суб'єктом їх учинення – фізична чи юридична особа.

5. У світлі можливого запровадження відповідальності юридичних осіб за адміністративні проступки неабиякої актуальності набуває питання інституціонального ставлення у вину.

Свого часу, починаючи з кінця 50-х і до початку 80-х рр. XX ст., у радянській правовій науці тривала жвава дискусія щодо того, на яких засадах – суб'єктивних чи об'єктивних – має відбуватися притягнення порушників до адміністративної відповідальності.

Значна частина галузевих фахівців обстоювали концепцію об'єктивного ставлення у вину, згідно з якою для притягнення особи до адміністративної відповідальності достатньо констатувати об'єктивний факт вчинення нею протиправних дій або бездіяльності.

Інша, не менш численна група правників дотримувалася протилеж-

ного погляду: адміністративна відповідальність має наставати тільки тоді, коли поряд з об'єктивними ознаками проступку буде доведено вину особи, тобто наявність у неї «внутрішнього психічного (читай суб'єктивного) ставлення до вчинюваної дії чи бездіяльності, вираженого у формі умислу чи необережності».

Зрештою край цій дискусії поклав радянський законодавець, який спочатку в Основах законодавства СРСР про адміністративні правопорушення (1980), а потім і в чинному КУпАП (1984) визначив вину як необхідну умову адміністративної відповідальності. Відтоді у вітчизняному адміністративно-деліктному праві безроздільно запанувала концепція суб'єктивного ставлення у вину.

Панує вона і донині. Упродовж останніх десятиліть інститут адміністративної відповідальності не зазнавав глибоких трансформацій. Сьогодні, як і наприкінці XX ст., його норми передбачають відповідальність за малозначні делікти кримінального характеру, а суб'єктами адміністративних проступків визнано тільки фізичних осіб. Природно, за таких умов концепція суб'єктивного ставлення у вину залишається адекватною вимогам практики.

Тим не менше, якщо реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства відбуватиметься в прогнозованому руслі, ця концепція навряд чи збереже свою актуальність. По-перше, вона абсолютно «незастосовна» до юридичних осіб, зокрема тих, які мають колегіальну форму правління. По-друге, у разі вилучення з КУпАП норм про

проступки «неадміністративної» природи (кримінальні, цивільні тощо) він передбачатиме відповідальність тільки за одним типом деліктів – проступки проти встановленого порядку публічного адміністрування. Як уявляється, кваліфікація таких проступків не потребує ґрунтовного аналізу психічного стану порушника з метою з'ясування його внутрішнього ставлення до своєї протиправної поведінки. Їх вчинення завжди усвідомлене і завжди винне (звісно, крім випадків, що виключають адміністративну відповідальність особи). Тож відповідальність за них має наставати безвідносно до оцінки психічних процесів – на основі констатації факту вчинення особою протиправної бій або бездіяльності.

З огляду на викладені обставини, в основу майбутнього КУпАП варто покласти принцип об'єктивного ставлення у вину, згідно з яким особа визнається винною у вчиненні адміністративного проступку, якщо буде доведено: а) що саме вона вчинила правопорушення; б) що вона була в змозі вжити заходи з дотримання вимог правил і норм, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, але не зробила цього.

6. 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.

Тільки до основного переліку адміністративних стягнень, закріпленого в ст. 24 КУпАП, входять попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям учинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого певному громадянину; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; видворення іноземців та осіб без громадянства [16].

І цей перелік не є вичерпним. На відміну від Кримінального Кодексу України, який не дозволяє розширювати перелік кримінальних покарань, чинний КУпАП передбачає можливість установлення законами України інших видів адміністративних стягнень. Більше того, адміністративні стягнення, не вказані у ст. 24 КУпАП, закріплюються в деяких статтях цього ж таки Кодексу. Наприклад, ч. 3 ст. 46-1 КУпАП передбачає накладення на правопорушника такого стягнення, як вилучення радіаційно забрудненого предмета; за вчинення проступку, передбаченого ст. 148-1 КУпАП, на винну особу покладається обов'язок відшкодувати збитки, завдані оператору телекомунікаційних послуг, і т.ін. [17, с. 108].

Цілком очевидно, що в разі прийняття нового КУпАП, орієнтованого на регламентацію деліктних відносин у публічно-адміністративній сфері, необхідність існування

настільки громіздкої системи стягнень щезне сама собою. Передусім з неї мають бути вилучені стягнення, ідентичні кримінальним покаранням: адміністративний арешт, конфіскація, громадські роботи, виправні роботи etc. У західноєвропейській практиці такі стягнення застосовуються тільки за рішенням суду і лише за вчинення кримінально-караних деліктів. Тож оскільки відповідні деліктні норми планується «зосередити» в Кодексі України про кримінальні проступки, вони мають увійти саме до нього і застосовуватися надалі виключно як кримінальні покарання.

Крім того з переліку адміністративних стягнень потрібно виключити:

- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (будучи малоефективним і складним у застосуванні, це стягнення не застосовується в більшості європейських країн, за винятком Молдови та України);

- відшкодування заподіяних збитків (це стягнення має суто компенсаційний характер, по суті воно є цивільно-правовим, а отже має реалізовуватись у рамках цивільної відповідальності);

- видворення іноземців та осіб без громадянства (питання про належність цього примусового заходу до системи адміністративних стягнень дискусійне з багатьох причин, однак головним є те, що наразі воно не знайшло відбиття в санкціях конкретних адміністративно-деліктних норм).

Водночас важко погодитися з тими правниками, які пропонують залишити в переліку адміністративних

стягнень усього три заходи – попередження, штраф та обмеження спеціального права [14, с. 283]. Уявляється, що такий крок не тільки звужить можливості адміністративного впливу на правопорушників, а й знизить ефективність інституту адміністративної відповідальності в цілому. Адже навряд чи порівняно незначні адміністративні штрафи, а тим більше попередження, як суто психологічний захід, зможуть чинити помітний виховний і превентивний вплив на суб'єктів з високим рівнем матеріального статку. Не завжди виявляється ефективним й обмеження спеціального права.

Зважаючи на це, система адміністративних стягнень має бути не лише «компактною», але й достатньо розмаїтою для того, щоб забезпечувати надійний, усебічний захист правовідносин, які складаються в сфері публічного адміністрування.

Як орієнтовний перелік адміністративних стягнень, доцільний для закріплення в новому КУпАП, можна запропонувати такий: 1) штраф; 2) попередження, 3) тимчасове позбавлення спеціального права, наданого фізичній особі; 4) тимчасова заборона окремих видів діяльності; 5) тимчасова заборона (зупинення) діяльності юридичної особи.

7. 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.

Одна частина вчених надає перевагу нині чинній «схемі», згідно з якою і матеріальні, і процесуальні норми концентруються в єдиному кодифікованому акті. Інша обстоює протилежну точку зору, доводячи необхідність винесення «процесуального» блоку норм за межі КУпАП. При цьому більшість її представників демонструють абсолютно різне бачення перспектив законодавчої регламентації адміністративно-деліктного провадження: хтось пропонує створити на основі відповідних норм окремих адміністративно-процесуальний кодекс за аналогією з КПК і ЦПК України [18, с. 152]; хтось вважає доцільним об'єднати ці норми з положеннями чинного КАС України [19, с. 177]; а дехто бачить їх складовою кодексу адміністративних процедур (адміністративно-процедурного кодексу), який визначатиме процесуальні засади розгляду та вирішення всіх типів адміністративних справ [20, с. 38].

Безперечно, усі ці підходи становлять певний науковий інтерес. Та все ж з погляду практичної доцільності найбільш переконливою видається ідея про збереження процесуальної частини в структурі нового КУпАП.

По-перше, прогнозовані зміни в адміністративно-деліктній сфері (зокрема виключення загальних судів з кола суб'єктів адміністративної юрисдикції, скасування низки невластивих для адміністративної юрисдикції стягнень тощо) істотно спростять процедуру притягнення до

адміністративної відповідальності як у частині накладення стягнень, так і в частині їх виконання. Відповідно зменшиться загальний масив процесуальних норм. І хоча він буде вельми об'ємним, однак зовсім не в тому обсязі, щоб слугувати підґрунтям для прийняття окремого Кодексу.

По-друге, як засвідчив аналіз останніх законодавчих ініціатив Уряду, перспектива включення норм про адміністративно-деліктне провадження до майбутнього адміністративно-процедурного кодексу виглядає примарною. Так, у ст. 2 проекту АПК, внесеного на розгляд Верховної Ради України 3 грудня 2012 р., чітко зазначено: «Дія цього Кодексу не поширюється на відносини, що виникають під час діяльності щодо ... кримінального провадження, провадження у справах про адміністративні правопорушення, оперативно-розшукової діяльності, виконавчого провадження (крім виконання адміністративних актів), вчинення нотаріальних дій, виконання покарання, застосування законодавства про захист економічної конкуренції, податкового та митного законодавства, провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею».

По-третє, ідея про виключення процесуальної «частини» зі змісту КУпАП зумовлює постановку низки суто прикладних питань: Чи полегшить цей крок процес розгляду та вирішення адміністративних справ? Чи сприятиме він швидкому й безпомилковому відшукуванню норм, потрібних для застосування? Чи спростить він роботу суб'єктів адміністративної юрисдикції?

Відповіді на ці та інші подібні питання лежать на поверхні. Цілком очевидно, що в практичній діяльності, що передбачає необхідність прийняття оперативних рішень, простіше і зручніше користуватись одним кодексом, аніж двома. Звісно, існує ще й шлях інкорпорації, тобто створення єдиного збірника з різних нормативних актів. Однак здоровий глузд підказує, що спочатку «розбивати» кодекс на два розрізнені акти, а потім механічно об'єднувати їх в одне ціле – алогічно й недоцільно.

Перелік аргументів на користь збереження «двоєдиної» (матеріально-процесуальної) структури КУ-пАП можна продовжувати й далі. Проте, гадаємо, і викладеного цілком достатньо для усвідомлення слушності цього підходу.

Резюмуючи викладене, можна констатувати, що сучасна фаза реформування адміністративно-деліктного законодавства актуалізувала широкий комплекс науково-практичних питань. Це і питання про сутність адміністративних проступків, і питання конструкції їхніх складів, і питання адміністративних стягнень, і питання підвідомчості адміністративних справ, і питання юрисдикційної практики та багато інших. З нашого погляду, ключовими моментами їхнього вирішення мають стати:

- формування концептуального уявлення про адміністративний проступок як про делікт, що посягає на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування;

- винесення за межі адміністративно-правового регулювання де-

ліктів кримінально-правового та цивільно-правового характеру;

- визнання суб'єктами адміністративних проступків як фізичних, так і юридичних осіб;

- покладення в основу адміністративної відповідальності принципу об'єктивного ставлення у вину;

- виключення загальних судів з кола суб'єктів, уповноважених розглядати та вирішувати справи про адміністративні проступки;

- здійснення розгляду справ про адміністративні проступки тільки в адміністративному (позасудовому порядку);

- удосконалення системи адміністративних стягнень шляхом: а) вилучення з неї заходів примусу, властивих для кримінального і приватного права; б) включення до неї стягнень, зумовлених потребою організаційного впливу на юридичних осіб;

- збереження традиційного підходу до кодифікації адміністративно-деліктного законодавства, який передбачає об'єднання в єдиному правовому акті (кодексі) як матеріальних, так і процесуальних норм.

На останок варто зазначити, що представлена стаття виражає особисту думку автора та не претендує на повноту висвітлення адміністративно-деліктної проблематики. У зв'язку з цим її пропонується розглядати в полемічному аспекті – як запрошення до подальших дискусій з питань реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні:

Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – С. 32.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів: Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.

3. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1153-2008-%D1%80/card6#Public>.

4. Про робочу групу з питань реформування законодавства про адміністративні правопорушення та запровадження інституту кримінальних проступків: Розпорядження Президента України від 30 травня 2012 р. № 98/2012-рп // Офіційний вісник Президента України. – 2012. – № 19. – Ст. 449.

5. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / Авер'янов В., Лук'янець Д., Хорошак Н. // Право України. – 2004. – № 11. – С. 11–16.

6. Чи можливе реформування інституту адміністративної відповідальності на концептуальних засадах проекту нового КпАП? / Авер'янов В., Лук'янець Д., Хорошак Н. // Адвокат. – № 1. – 2003. – С. 3–8.

7. Лук'янець Д. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання / Д. Лук'янець. – Суми : Університетська книга, 2006. – 376 с.

8. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, які підпадають під юрисдикцію суду / Голосніченко І., Коліушко І. // Право України. – 2001. – № 3. – С. 39–42.

9. Стефанюк В. Проблеми створення проекту кодексу України про адміністративні правопорушення / В. Стефанюк // Право України. – 1993. – № 9–10. – С. 7–9.

10. Колпаков В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / В. Колпаков // Право України. – 2004. – № 7. – С. 85–89.

11. Колпаков В. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. Колпаков. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 528 с.

12. Проект Закону про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45306.

13. Кодекс адміністративного судочинства України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.

14. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

15. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за правовим статусом // Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/edrpu/ukr/EDRPU_2013/ks_za_ps/ks_za_ps_0213.htm.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

17. Гуржій Т. Адміністративне право України : навч. посіб. / Гуржій Т. – К. : КНТ, 2011. – 680 с.

18. Яшук О. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку / О. Яшук // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 150–154.

19. Поліщук С. Можливості реформування адміністративного права за новою класифікацією юридичних наук / С. Поліщук // Держава та регіони. – 2010. – № 2. – С. 172–179.

20. Тимошук В. До проблеми правового регулювання адміністративно-процедурних відносин / В. Тимошук // Юридичний журнал. – 2003. – № 3. – С. 36–38.

Гуржий Т. А. Перспективы развития административно-деликтного законодательства Украины.

В статье освещены актуальные проблемы реформирования административно-деликтного законодательства Украины. Очерчен круг научно-практических вопросов, требующих решения при разработке проекта Кодекса Украины об административных проступках. Изложено авторское видение концептуальных основ структуры и содержания будущего КУоАП.

Ключевые слова: публичное администрирование, правонарушение, проступок, ответственность, юрисдикция.

Gurzhiy T. O. Prospects for the development of administrative-delictual law of Ukraine.

One of the primary measures implementing the Concept of administrative reform in Ukraine is a radical renovation of national administrative-delictual legislation and review of the conceptual foundations of responsibility for administrative offenses, which are the most widespread and common delicts.

This problem involves the development of a wide range of legal, organizational, informational and other measures, but first of all fruitful scientific basis should be created. Without a thorough analysis, systematic approach and theoretical developments neither effective system of action nor reliable mechanism for their implementation can be developed. The aim of this article is to develop the scientific and theoretical grounds for the reforming of national administrative-delictual law and to create conceptual «outline» of the Code of Ukraine on administrative offenses.

At present the legal and organizational principles of responsibility for administrative offenses are defined by the Code of Ukraine on Administrative Offences, which was adopted during the Soviet era – in 1984. This determines the existence of a wide range of issues concerning with outdated provisions of the Code and their inconsistency to new social realities. Regular updates of CUAO were unmatched and inconsistent, and therefore did not bring radical changes into the fight with administrative offences. Archaic concept and eclecticism of institute administrative offenses, «dispersion» of normative material, logical and legal errors in legal provisions, unsystematic legislative novels – all these problems, on the one hand, make a deep crisis of state regulation of administrative-delict relations, on the other – suggest the necessity of taking new Code of Administrative offenses as a fundamentally new act, based on the principles of legality and the rule of law, justice, humanity, responsibility and inevitability of «saving» repressive measures. Based on the achievements of national administrative law and positive foreign experience the author determines that the basis for reforming the administrative-delictual legislation (in particular, the adoption of the Code of Ukraine on Administrative offenses) should be based on the next ideas: the imposition of criminal offenses and civil delicts beyond administrative legal regulation; recognition as subjects of administrative offenses both individuals and legal entities; the objective imputation; out of court solving of cases on administrative offenses; optimization of the system of administrative penalties; most complete codification of administrative legislation.

Key words: public administration, violation of law, offense, responsibility, jurisdiction.

Стаття надійшла до редакції 12.09.2014