

**ПЕРСПЕКТИВНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ****PROMISING WAYS IMPROVING LEGISLATION
ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY****Лозинський Ю.Р.,***кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Стаття присвячена проблемі вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність. Розглянуто сутність і зміст таких питань: стан законодавства України про адміністративну відповідальність, особливості адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, шляхи реформування законодавства про адміністративну відповідальність. Окреслені перспективні напрямки розвитку інституту адміністративної відповідальності, розкрито значення вдосконалення окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом внесення змін та доповнень, що стосуються адміністративної відповідальності юридичних та фізичних осіб. У контексті інтегрування національного законодавства відповідно до європейських принципів адміністрування проаналізоване значення вдосконалення інституту адміністративної відповідальності в окремих сферах управлінської діяльності.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна відповідальність, інститут адміністративної відповідальності, адміністративне законодавство.

Статья посвящена проблеме совершенствования законодательства об административной ответственности. Рассмотрены сущность и содержание следующих вопросов: состояние законодательства Украины об административной ответственности, особенности административно-правового регулирования общественных отношений, пути реформирования законодательства об административной ответственности. Определены перспективные направления развития института административной ответственности, раскрыто значение совершенствования отдельных положений Кодекса Украины об административных правонарушениях путем внесения изменений и дополнений, касающихся административной ответственности юридических и физических лиц. В контексте интегрирования национального законодательства в соответствии с европейскими принципами администрирования проанализировано значение совершенствования института административной ответственности в отдельных сферах управленческой деятельности.

Ключевые слова: административное право, административная ответственность, институт административной ответственности, административное законодательство.

The article is devoted to problem of improving legislation on administrative responsibility. The essence and content of following issues: state laws of Ukraine on administrative responsibility, especially administrative – legal regulation of social relations, ways of reforming legislation on administrative responsibility. Outlined promising directions of institute of administrative responsibility, revealed value of improving certain provisions of Code of Ukraine on administrative offenses by amending and supplementing concerning administrative liability of legal entities and individuals. In context of integration of national legislation in line with European principles of administration analyzed importance of improving institute of administrative responsibility in specific areas of management.

Key words: administrative law, administrative responsibility, institute administrative proceedings, administrative law.

Актуальність теми. Розвиток адміністративного права, а також всієї правової науки в Україні має свої особливості, що пов'язані з періодом перебування у складі СРСР. Методи регулювання адміністративного процесу в радянські часи були покладені на органи державного управління, що намагалися контролювати всі сфери суспільного життя. Таке тотальне домінування держави призвело до того, що в радянському законодавстві не виникала потреба законодавчого визначення адміністративної відповідальності, існувала повна відсутність права на судові оскарження рішень органів виконавчої влади.

На сучасному етапі реформування українського адміністративного права управління з боку держави, яке було домінуючим у правовій системі радянських часів, не є настільки визначальним. У Концепції реформи адміністративного права України стверджується, що «у визначенні суспільного призначення адміністративного права треба зробити переважний акцент не на його «управлінській» функції (тобто функції регулювання управлінською діяльністю), а на функціях «правозабезпечувальній» і «правозахисній», пов'язаних із забезпеченням реалізації прав і свобод людини та захистом їх у разі порушення» [8].

Сучасний безперервний процес трансформації суспільних відносин постійно розширює правову базу адміністративної відповідальності. Відбуваються значні політичні, демографічні, соціальні, економічні зміни, що значно впливають на всі правові норми, зокрема й на адміністративне право. Але українське законодавство про

адміністративну відповідальність все ще регулюється Адміністративним кодексом України, прийнятим у радянські часи, а саме в 1984 р., який не повністю відповідає потребам сьогодення. Зокрема перша редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) включала 172 проступки, за вчинення яких була встановлена адміністративна відповідальність. З моменту його прийняття до Кодексу близько 170 разів вносилися відповідні зміни і доповнення, згідно з якими його норми містять 375 складів адміністративних проступків [10, с. 286].

Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає. У відсотковому відношенні саме адміністративна відповідальність, у порівнянні з кримінальною та цивільно-правовою, застосовується у державі найчастіше. Це зумовлює появу великої кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків. Внесення постійних змін та наявності дещо «розмитих», нечітких формулювань у діючому КУпАП, розпорошеність значної кількості нормативно-правового матеріалу, робить діюче законодавство України про адміністративну відповідальність неефективним у забезпеченні прав і свобод громадян, у підтриманні громадського порядку та нездатне забезпечити законність на належному рівні через свою нестабільність. Тому надзвичайно актуальним завданням на сьогоднішній день є пошук перспективних шляхів правового регулювання адміністративної відповідальності.

Незважаючи на певне висвітлення у вітчизняних наукових працях проблем сучасного адміністративного законодавства, безпосередньо питання пошуку перспективних шляхів вдосконалення адміністративної відповідальності предметом аналізу не було.

Мета статті – проаналізувати та визначити перспективні шляхи вдосконалення та розвитку законодавства України про адміністративну відповідальність.

Питання щодо адміністративної відповідальності стали предметом досліджень багатьох учених-юристів, зокрема В. Авер'янова, Е. Герасименко, І. Голосніченко, С. Гончарука, Є. Додіна, В. Зуя, Л. Коваль, В. Колпакова, А. Комзюка, В. Котюк, Д. Лук'янець, Т. Мацелик, С. Стеценко, які тісно чи іншою мірою вивчали проблемні питання адміністративної відповідальності.

Втім досі в юридичній літературі наводяться різні погляди на формулювання адміністративної відповідальності. Так, на думку В. Авер'янова адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1].

Л. Коваль вважає, що адміністративна відповідальність проявляється у застосуванні до порушників загальнообов'язкових правил, що діють у сфері управління й інших сферах адміністративних стягнень [6].

С. Гончарук визнає адміністративну відповідальність, як різновид правової відповідальності – як специфічну форму реагування держави в особі її компетентних органів на вчинення адміністративних проступків, згідно з якою особи, що скоїли ці проступки, повинні відповісти перед уповноваженими державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [4].

Такі вчені, як Ю. Битяк і В. Зуї вважають, що це вид юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб перед органами виконавчої влади чи судом за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних стягнень [2].

На думку Е. Герасименко, адміністративна відповідальність може бути визначена, як специфічна форма негативного реагування в особі держави з боку її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів, згідно з якою особи, які їх вчинили, повинні дати відповідь перед уповноваженими органами у встановлених законом формах і порядку [3].

Найбільш повне визначення адміністративної відповідальності у своїх дослідженнях наводить Н. Гришина, розглядаючи її як різновид юридичної відповідальності, що являє собою врегульовані нормами правовідносини між державою (в особі органів адміністративної юрисдикції і відповідних посадових осіб) та особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, що знаходять своє вираження у застосуванні до правопорушника заходів державного примусу у вигляді адміністративних стягнень, які тягнуть за собою несприятливі наслідки особистого, майнового й іншого характеру, і владний осуд винного суб'єкта з метою попередження та припинення адміністративних правопорушень [5].

Такі різні дефініції вчених щодо поняття адміністративна відповідальність зумовлені тим, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не містить визначення адміністративної відповідальності й обмежується лише вказівкою на те, що її мірою є адміністративні стягнення, які застосовуються з метою адміністративного впливу на правопорушника, його перевиховання і запобігання правопорушенням. У зв'язку з цим загострюється питання: яким чином повинно відбуватися реформування законодавства про адміністративну відповідальність?

Є багато шляхів щодо вирішення існуючої проблеми, розглянемо деякі з них:

1) прийняття нової редакції Кодексу про адміністративні правопорушення з проведенням кодифікації діючого адміністративного законодавства України у цій сфері;

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

3) вдосконалення матеріальних та процесуальних норм права (залежно від характеру правових норм, дія яких спрямована на регламентування адміністративної відповідальності);

4) вдосконалення інституту адміністративної відповідальності в окремих сферах управлінської діяльності (залежно від сфер застосування адміністративної відповідальності);

5) вдосконалення адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб (залежно від суб'єкта відповідальності).

На нашу думку, найбільш оптимальний і перспективний шлях – прийняття нової редакції Кодексу про адміністративні правопорушення з проведенням кодифікації діючого адміністративного законодавства України в цій сфері. Необхідність прийняття нового КУпАП, як ми вже зазначали, зумовлена не відповідністю потребам сьогодення діючого КУпАП, прийнятого ще в радянські часи. Величезна кількість нормативних актів, що регулюють адміністративну відповідальність, ускладнює вирішення питань, пов'язаних із правом оскарження в суді законності правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також з інститутом адміністративної відповідальності.

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

Важливим аргументом для прийняття нової редакції КУпАП є гостра необхідність проведення систематизації адміністративного законодавства. Адже відомо, що тільки за період дії чинного КУпАП було прийнято близько 170 законів, що внесли відповідні зміни та доповнення до нього, не говорячи про зміни інших законодавчих актів із цих питань, які на практиці законодавець та інші суб'єкти нормотворчості вже прийняли і продовжують приймати. Прийняття нормативно-правових актів, які містять норми про адміністративну відповідальність за конкретні правопорушення, по суті, знецінює статус КУпАП як єдиного кодифікованого нормативно-правового акта у даній сфері, ставить під сумнів необхідність його існування у сучасному вигляді.

Ще одним перспективним шляхом вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність є, власне, вдосконалення окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом внесення

змін та доповнень. Врегулювання та вдосконалення норм адміністративної відповідальності потребують, насамперед, галузі стандартизації та сертифікації, галузі охорони здоров'я, сфера поведінки з відходами, інформаційна сфера, органічне сільське господарство та ін.

Необхідність внесення змін та доповнень щодо адміністративної відповідальності в цих галузях полягає в тому, що законодавство з цих галузей є надміру численним, розпорошеним, тобто не існує єдиного законодавчого акта, який би містив усі склади правопорушень, передбачив усі види адміністративних стягнень, порядок їх накладання, а також порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, що і призводить до конкуренції норми та їх двозначного тлумачення.

Варто зауважити, що в багатьох європейських країнах в адміністративному законодавстві не має єдиного кодифікованого акта, який установлював би відповідальність за адміністративні проступки. Відповідальність за адміністративні делікти у цих країнах передбачена галузевими законами (у сфері екології, ветеринарії, транспорту, промисловості). На цій підставі вітчизняними експертами з адміністративного права пропонувалося декодифікувати чинний КУпАП і «розпорошити» склади адміністративних проступків за багатьма законами, які регулюють відносини в окремих сферах державного й суспільного життя. Незважаючи на вже існуючий зарубіжний досвід, ми не можемо погодитись із такою точкою зору, тому що декодифікація вітчизняного законодавства про адміністративну відповідальність значно ускладнить процес правозастосування.

В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Н. Хорошак правильно зазначають, що на нинішньому етапі розвитку вітчизняної системи законодавства фактично є два тотожні типи адміністративної відповідальності: перший тип – це адміністративна відповідальність на засадах чинного КУпАП, другий – адміністративна відповідальність на засадах, відмінних від КУпАП (тобто тих, що не збігається з поняттями КУпАП) [1, с. 119]. Така законодавча тотожність, на думку багатьох експертів адміністративного права, не дає можливості повноцінно захистити права людини та громадянина, що є одним із пріоритетних завдань відповідно до Конституції України.

На сьогоднішній день одним із перспективних, але дискусійних в адміністративному законодавстві, є питання вдосконалення матеріальних та процесуальних норм адміністративного права. Про нагальну необхідність розмежування матеріальних і процесуальних норм зазначено у Концепції реформи адміністративного права України: «Зважаючи на різноманітний характер елементів адміністративного процесу, важливим завданням його законодавчого регулювання слід вважати визначення шляхів і форм систематизації відповідних процесуальних норм адміністративного права».

Чітке визначення структури адміністративного процесу необхідне для того, щоб, по-перше, забезпечити ефективне регулювання складових його проваджень і сприяти поліпшенню роботи різних ланок управлінського апарату (в тому числі, щодо реалізації прав і свобод громадян) і, по-друге, визначити шляхи наступної кодифікації адміністративно-процесуального законодавства» [8].

Дійсно, на сьогодні не існує єдиного чіткого поділу та виокремлення на адміністративно-матеріальні та адміністративно-процесуальні норми. Не вщухають суперечки і на предмет того, чи варто виділяти адміністративно-процесуальні норми в окрему галузь зі своїм предметом регулювання. Така невизначеність ускладнює питання формування та діяльності адміністративних судів, що здійснюють адміністративні впровадження. Вдосконалення матеріальних та процесуальних норм права важливе для інтегрування національного законодавства відповідно до європейських принципів адміністрування. Тому напрацю-

вання єдиного понятійного апарату процесуальних норм адміністративного права, їх класифікація та систематизація має винятково важливе значення для розвитку інституту адміністративної відповідальності в Україні.

Один із перспективних шляхів вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність стосується напрямку поліпшення роботи управлінського апарату органів влади, що здійснює ряд функцій, як от: видача спеціальних дозволів, ліцензій на провадження окремих видів діяльності: реєстрація певних суб'єктів або видів діяльності; видача сертифікатів; надання дозволів на узгоджені дії, здійснення контрольно-наглядової діяльності органами виконавчої влади; розгляду заяв і скарг громадян органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В адміністративному законодавстві відносно проблеми порядку притягнення до адміністративної відповідальності існують різні підходи. Іноді вони суттєво відрізняються один від одного. Це дозволяє у практичній діяльності суб'єктам, які застосовують законодавство, тлумачити норми Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідно до свого бачення. Існує нагальна необхідність створення єдиного, ефективного порядку притягнення особи до адміністративної відповідальності та оскарження винесених постанов із подальшим його законодавчим закріпленням із метою недопущення порушень прав і законних інтересів осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності.

М. Удод зауважує, що визначивши порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, причини його не дотримання, можна зробити висновок, що більшість порушень, які вчиняються посадовими особами, є причиною відсутності в єдиному нормативно правовому акті чітко визначеного порядку притягнення до адміністративної відповідальності. Його законодавче закріплення та дотримання дозволить зменшити кількість спорів, які розглядають суди, акумулювати грошові кошти в Державному бюджеті за рахунок застосування засобів адміністративного впливу, передбачених КУпАП [11].

На цій підставі актуалізуються питання переосмислення та модернізації вітчизняного правового інституту адміністративної відповідальності в урегулюванні суспільних відносин, як важливого інструменту правової держави. Інтеграція України в європейський правовий простір вимагає повномасштабного реформування інституту адміністративної відповідальності на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні.

Щодо вдосконалення адміністративної відповідальності щодо фізичних та юридичних осіб, то в необхідності прийняття змін єдиностайні майже всі експерти права. Згідно з чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення України суб'єктами адміністративної відповідальності є лише фізичні особи. Разом із тим нормативні акти податкового, митного, антимонопольного законодавства, на відміну від норм КУпАП, передбачають притягнення до відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб, що повністю обґрунтовано в умовах швидкого розвитку підприємництва, становлення ринкової економіки й усунення пріоритету будь-якої форми власності.

У нашій державі інститут відповідальності юридичних осіб необхідний і виправданий ще й тому, що в Україні діє безліч суб'єктів господарювання (акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та інші), які часто не мають, на відміну від державних підприємств, чіткої і формально встановленої структури управління або приховують її. Внаслідок цього виникають труднощі під час розв'язання конфліктів із законом та з'ясування сфер компетенції співробітників, значно ускладнюється залучення до відповідальності винних осіб. Навіть якщо законами і встановлена адміністративна відповідальність юридичних осіб, то при цьому не визначені загальні правила притягнення їх до відповідальності: порядок прова-

дження в цих справах, оскарження рішень органів, уповноважених накладати стягнення; процедура виконання постанов про накладення адміністративних стягнень і т. д.

Щодо адміністративної відповідальності фізичних осіб, то актуальною проблемою є адміністративна відповідальність неповнолітніх. Адміністративні правопорушення є одними з найбільш розповсюджених видів правопорушень серед неповнолітніх. На відміну від кримінального законодавства, де допускається притягнення до кримінальної відповідальності осіб із 14 років, адміністративній відповідальності підлягають лише особи, що досягли 16 річного віку, до того ж ті, які досягли його до моменту вчинення адміністративного правопорушення, а не на момент розгляду справи або до початку виконання постанови у справі. У сучасному суспільстві даний підхід є неефективним і веде до безкарності, тому кількість адміністративних правопорушень, вчинених неповнолітніми, невпинно зростає. Фактично, якщо неповнолітня особа причетна до незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, її важко притягнути до адміністративної відповідальності. Аналогічно у випадку пошкодження шляхів, залізничних переїздів, інших шляхових споруд чи стрільби з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях тощо. Тому багатьма експертами пропонується зниження віку для адміністративної відповідальності.

Висновки. За вчинення адміністративного правопорушення, тобто вчинення особою діяння, яке містить всі ознаки та склад адміністративного проступку, законодавством передбачена адміністративна відповідальність. В юридичній літературі наводяться різні погляди на питання вдосконалення адміністративного законодавства. Ми окреслили найбільш перспективні, на наш погляд, шляхи

вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність.

Першочерговим кроком для посилення та розвитку інституту адміністративної відповідальності є проведення кодифікації чинного адміністративного законодавства. Сьогодні ні в кого не викликає сумнівів той факт, що українське законодавство потребує нового Кодексу про адміністративну відповідальність. Адже нові ринкові умови, розвиток інформаційного суспільства, поява великої кількості суб'єктів та об'єктів підприємницької діяльності потребують концептуально нових підходів до встановлення адміністративної відповідальності, в тому числі необхідності нових видів адміністративних стягнень.

Діючий 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. Як наслідок, щорічно збільшується кількість адміністративних правопорушень, а міри попередження адміністративної відповідальності не є ефективними. До того ж, ряд статей діючого Кодексу про адміністративні правопорушення застаріли: в ньому відсутній чіткий поділ на матеріальні і процесуальні норми, а останні містяться як у Загальній, так і в Особливій частинах, що створює труднощі для діяльності адміністративних судів.

Наведені шляхи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність є важливими кроками на шляху формування інституту адміністративної юстиції та інтеграції вітчизняного законодавства до вимог Євросоюзу з метою розбудови України як правової, демократичної держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний підхід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–120.
2. Адміністративне право України. Навч. посібник / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2003. – 121 с.
3. Герасименко Е.С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2000. – 16 с.
4. Гончарук С.Т. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2000. – 97 с.
5. Гришина Н.В. Вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності в праві України / Н.В. Гришина // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – С. 66–69.
6. Коваль Л.В. Адміністративне право України [Текст]: Курс лекцій / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
7. Кодекс про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 7.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
8. Концепція адміністративної реформи в Україні Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
9. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
10. Починок К.Б. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства в галузі стандартизації та сертифікації // Держава і право. – 2011. – Вип. 54. – С. 283–289.
11. Удод М.В., Корна В.М. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності та проблема його застосування за вчинення адміністративного правопорушення. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/5166/11-Udod.pdf?sequence=1>.