

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245085>

УДК 342.9

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: O. Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

О. М. Миколенко, докт. юрид. наук, професор
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: mikolenkoalena@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2080-413X

ОСОБЛИВОСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

У статті перелічені проблеми теоретичного та практичного характеру, що перешкоджають систематизації законодавства про адміністративну відповідальність. Розкрито правову природу провадження у справах про адміністративні правопорушення, з'ясовано особливості змісту адміністративно-деліктного законодавства, виявлено недоліки адміністративно-правового регулювання відносин у сфері адміністративної відповідальності, а також запропоновано ймовірні шляхи вирішення проблем, які існують на теоретичному, правотворчому і правозастосовному рівнях. Звернута увага, що кодифікація адміністративно-деліктного законодавства є кропіткою та системною роботою, в якій обов'язково повинні приймати участь відомі науковці, що багато років працювали над проблематикою адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктне законодавство, систематизація законодавства, кодифікація адміністративно-правових норм про адміністративну відповідальність.

Постановка проблеми. Вже не вперше політики та суб'єкти владних повноважень намагаються здійснити кодифікацію норм адміністративно-деліктного права, адже чинний КУпАП не відповідає потребам сьогодення ні за змістом, ні за формою. Разом з тим, змін потребує весь нормативний масив, який сьогодні закріплений в КУпАП. Пояснюється це не тільки тим, що нормативно-правовий акт був прийнятий ще у 80-ті роки минулого століття та відповідав потребам радянського адміністративного права, а й тим, що його положення постійно фрагментарно «латались» та прилаштовувались до сучасних потреб суспільства. Все це призвело до розбалансованості норм КУпАП, їх суперечливості між собою, неможливості використання на практиці, і як результат – до неефективності діяльності органів (посадових осіб) адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Наприклад, Вища рада правосуддя на підставі створення Робочої групи з питань реформування процесуального законодавства та законодавства про судоустрій і статус суддів [1] зацікавилась аналізом недоліків та прогалин законодавства, в тому числі, і питаннями усунення недоліків (прогалин) адміністративно-деліктного законодавства. Вважаємо, що сьогодні слід говорити не про «усунення недоліків», а про ґрунтовний аналіз та вдосконалення положень національного законодавства. Норми адміністративно-деліктного права потребують корінної переробки у вигляді нового Кодексу (назва такого нормативно-правового акту є непринциповою – «Кодекс адміністративної відповідальності України», «Адміністративно-деліктний кодекс України», тощо). Тобто

систематизація (кодифікація) законодавства про адміністративну відповідальність – це єдиний шлях для поліпшення роботи суб'єктів, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності.

Це і обумовлює необхідність комплексного дослідження особливостей вдосконалення національного законодавства про адміністративну відповідальність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства висвітлювались у працях таких вчених, як В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.М. Тищенко, Х.П. Ярмачі та ін. Слід зазначити, що всі перелічені науковці наполягають на кодифікації норм адміністративно-деліктного законодавства, але пропонують різні шляхи вирішення проблем, що існують у інституті адміністративної відповідальності. Законодавство наділяє широке коло суб'єктів правом накладати штрафні санкції на осіб, які порушили його вимоги. При цьому, одні штрафні санкції розглядаються в контексті заходів адміністративної відповідальності і накладаються за правилами провадження в справах про адміністративні правопорушення, а інші – випадають із сфери адміністративно-деліктного правового регулювання та накладаються за правилами і процедурами, які часто регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами. Все це обтяжує сприйняття інституту адміністративної відповідальності як цілісного правового утворення в системі заходів адміністративного примусу та створює перепони у вдосконаленні законодавства про адміністративну відповідальність.

Мета статті. Метою даної публікації є розкриття основних напрямів вдосконалення національного законодавства про адміністративну відповідальність.

Виклад основного матеріалу. Існує декілька важливих питань, які обов'язково слід вирішити при розробці нового кодексу, що регламентує підстави та порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

1. *Відсутність чіткого розуміння правової природи провадження у справах про адміністративні правопорушення.* У науковій літературі дослідники розділилися на дві групи: представники першої стверджують, що таке провадження за своєю правовою природою є процесуальним провадженням (В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко і ін.), а представники другої вважають, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є лише видом адміністративної процедури (В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк і ін.). Положення ж чинного КУпАП взагалі не розкривають цього питання. Втім окремі норми КУпАП дають можливість припустити, що порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності регламентується процесуальними нормами. Наприклад, ст. 294 КУпАП звертає увагу на те, що Апеляційний суд переглядаючи справу може вийти за межі апеляційної скарги, якщо буде встановлено неправильне застосування суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності норм матеріального права або факт порушення ним норм процесуального права. Законопроектна діяльність щодо офіційного закріплення поняття «адміністративна процедура» вимагає дослідників звернути увагу не тільки на зміст і форму провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й на його правову природу. Якщо провадження у справах про адміністративні правопорушення є адміністративною процедурою, то воно повинно буде відповідати наступним принципам – «презумпція правомірності дій та вимог особи», «гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні», «гарантування ефективних засобів правового захисту» [2, ст. 4]. Якщо ж провадження у справах про адміністративні правопорушення є процесуальним провадженням, то воно повинно базуватись на засадах змагальності сторін, неприпустимості зловживання правами, диспозитивності і ін. Останнє десятиліття законодавець поступово і наполегливо впроваджує ідею, що провадження у справах про адміністративні правопорушення є не що іншим як адміністративною процедурою.

2. *Тенденції щодо відмови від синтез матеріальних та процедурних норм в межах кодифікованого нормативно-правового акту про адміністративну відповідальність.*

З моменту прийняття і по сьогодні КУпАП залишається нормативно-правовим актом, який одночасно синтезує в собі як матеріальні, так і процедурні норми (з огляду на попередні положення наукової статті в подальшому будемо їх іменувати «адміністративно-процедурні норми»). Специфіка адміністративної відповідальності в тому, що суб'єкт, який вправі порушити справу про адміністративне правопорушення, часто є і суб'єктом, який розглядає справу по суті. Тому знання матеріальної частини КУпАП допомагають такому суб'єкту визначитись з попередньою кваліфікацією правопорушення, а знання процедурної частини – розглянути справу та накласти на особу один із видів адміністративного стягнення. КУпАП як синтез матеріальних та процедурних норм має практично-прикладне значення, тоді як намагання окремих суб'єктів законопроектної роботи перенести процедурну частину КУпАП до Адміністративно-процедурного кодексу (період з 2000 по 2014 роки) чи до Закону «Про адміністративну процедуру» (період з 2015 року по сьогодні) є лише теоретичними забаганками окремих дослідників. Наприклад, ст. 2 Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» [2, ст. 2] наголошує на тому, що дія цього нормативно-правового акту не поширюється на відносини, які виникають в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення. Виникає дивна ситуація, з одного боку, законодавець все робить для того, щоб визначити провадження у справах про адміністративні правопорушення як адміністративну процедуру, а, з іншої, – не розповсюджує на нього поняття «адміністративна процедура», яке визначене в Проекті Закону України «Про адміністративну процедуру». Наша позиція полягає в тому, що будь-який кодекс має, в першу чергу, практичне значення, а тому для зручності використання КУпАП повинен і в майбутньому поєднувати в собі як матеріальні, так і процедурні норми. Це буде зручно як осіб, яких притягують до адміністративної відповідальності, так і для суб'єктів, що вповноважені накладати на порушників адміністративні стягнення.

3. *Дублювання в адміністративно-деліктному законодавстві ідей, засад і положень, які забезпечують ефективність кримінальної відповідальності.* У зв'язку з тим, що КУпАП формувався як кодифікований нормативно-правовий акт в радянські часи під впливом досягнень науки кримінального права, в ньому залишилось багато норм, які були ефективними в минулому або залишаються ефективними в межах кримінального законодавства. В адміністративно-деліктному законодавстві такі норми є зайвими (неефективними), зокрема, мова йде про: а) інститут необхідної оборони; б) визначення вини як обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони складу адміністративного проступку; в) визначення адміністративних правопорушень, які вчинені умисно та з необережності; г) передачу матеріалів по справі на розгляд громадської організації або трудового колективу і ін. По-перше, цей перелік можна продовжувати до безкінечності, по-друге, пояснення кожної із зазначених проблем досліджувалось на рівні кандидатських і докторських дисертацій, а тому висловити їх у лаконічній формі не можливо. Наприклад, визначення злочину, вчиненого умисно і з необережності, було обумовлено свого часу тим, що форма вини має велике значення як при кваліфікації кримінального правопорушення, так і при визначенні виду та розміру покарання. В адміністративно-деліктному законодавстві лише декілька статей Особливої частини КУпАП закріплює форму вини як кваліфікуючу ознаку. До того ж важко на практиці відслідкувати як часто, і з якою інтенсивністю органи (посадові особи) адміністративно-юрисдикційної діяльності використовують форму вини при визначенні виду та розміру адміністративного стягнення. Поняття вини та форм вини охоплюється вченням про склад адміністративного правопорушення, а тому немає сенсу окремими статтями закріплювати в законодавстві визначення адміністративного правопорушення вчиненого умисно чи з необережності. Це теоретичні знання, які не потребують нормативного підтвердження і закріплення.

4. *Чинний КУпАП штучно обмежує коло суб'єктів, до яких можуть бути застосовані адміністративні стягнення.* Суттєвою проблемою для вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства є невизнання в положеннях КУпАП юри-

дичних осіб в якості суб'єктів адміністративної відповідальності. В радянські часи на сферу адміністративної відповідальності були розповсюджені принципи кримінальної відповідальності, які і сьогодні шкодять розвитку адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності. Наприклад, принцип згідно з яким кримінальна відповідальність застосовується виключно до особи, що вчинила кримінальне правопорушення (принцип персоніфікації покарання). На підставі вимог цього принципу стверджувалось, що суб'єктом кримінальної відповідальності може бути тільки фізична особа, адже вина як обов'язкова ознака складу злочину, притаманна виключно фізичним особам. Сьогодні в адміністративно-деліктному законодавстві у напрямку вирішення цієї проблеми з'явилися перші позитивні зрушення – з'явилась можливість притягнення до відповідальності не особи, яка знаходилась за керуванням транспортного засобу під час вчинення адміністративного правопорушення, а власника автомобіля (ст. 14-1, 14-3 КУпАП). Разом з тим, юридичні особи і сьогодні офіційно не визнані в КУпАП як суб'єкти адміністративного правопорушення та суб'єкти адміністративної відповідальності.

5. Недосконалість процедури притягнення особи до адміністративної відповідальності. Вважаємо, що слід розвивати (вдосконалювати) процедурну форму притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Адміністративна відповідальність за своєю суттю є оперативним реагуванням держави чи інших уповноважених суб'єктів на факт порушення вимог законодавства, а тому поряд із «звичайним провадженням» повинно широко використовуватись «спрощене провадження». Дивно, що за роки незалежності України «спрощене провадження» поступово зникло з положень КУпАП і представлене сьогодні на практиці незначною частиною справ про адміністративні правопорушення. «Звичайне провадження» це яскравий приклад запозичення догм кримінального процесуального права у лоно адміністративного права, коли існує головна процедура притягнення особи до юридичної відповідальності, і невеличкий крок осторонь тягне за собою серйозні юридично значимі наслідки. До того ж така процедура ускладнена, що має обґрунтування в межах кримінального процесуального права, і часто безпідставно використовується в межах адміністративно-деліктного права. Скажімо так, головною процедурною формою притягнення осіб до адміністративної відповідальності повинне бути «спрощене провадження».

6. Безпідставно розширена, а разом з цим неефективна, система адміністративних стягнень. Окремого аналізу потребує система адміністративних стягнень. Намагання запозичити найкращі зразки прикладів країн світу приводить нашого законодавця до того, що більшість адміністративних стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП, або є неефективними, або не застосовуються у зв'язку із відсутністю чітких механізмів щодо їх реалізації. Наприклад, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, періодично «реанімується» законодавцем як адміністративне стягнення після чергової серйозної дорожньо-транспортної пригоди. Ефективність же цього стягнення нульова. Теж саме стосується і виправних робіт. Це стягнення було ефективним в радянські часи. Сьогодні воно перестало виконувати своє призначення як адміністративне стягнення.

7. Неузгоджена і неефективна система органів, які вповноважені притягувати осіб до адміністративної відповідальності. Щодо системи органів адміністративно-юрисдикційної діяльності, то впровадження у адміністративно-деліктне законодавство «спрощених проваджень», дозволить, на нашу думку, звужити коло тих суб'єктів, які розглядають справу по суті у формі «звичайного провадження». Глава 17 КУпАП перераховує більше сорока органів (посадових осіб), які вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення. Обумовлено це тим, що законодавець весь час намагався розмежувати суб'єктів, які порушують провадження по справі (ст. 255 КУпАП), та суб'єктів, які приймають остаточне рішення по справі (Глава 17 КУпАП). У такий спосіб намагались досягти режиму законності при винесенні рішень щодо притягнення особи до адміністративної відповідальності. Втім

досягти такої благодійної цілі не вийшло, адже більшість осіб, відносно яких було порушено справу, відмовлялися від активної участі у процесі. Тобто процес притягнення особи до адміністративної відповідальності перетворювався в «формальну процедуру», в якому учасники адміністративного провадження з об'єктивних і суб'єктивних причин не приймали участі (Глава 21 КУпАП).

Вважаємо, що з об'єктивних причин не можливо сьогодні передати весь об'єм справ про адміністративні правопорушення виключно судам загальної юрисдикції. В той же час, існуюча розгалужена система органів, які вправі притягувати осіб до адміністративної відповідальності, неефективна, про що написано чимало комплексних наукових праць [3, с. 139-145]. Як тимчасовий компромісний варіант, розглядаємо можливість створення в системі органів виконавчої влади спеціального державного органу адміністративно-деліктної юрисдикції, який здійснював би тільки юрисдикційну діяльність щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. При цьому, впровадження у національне законодавство «спрощених проваджень» дозволить розширити коло осіб, які можуть по факту вчинення адміністративного правопорушення не тільки скласти протокол про адміністративне правопорушення, а й одразу винести постанову про накладення адміністративного стягнення. Таким чином, в межах «звичайного провадження» буде офіційно визнаний один суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності, який вправі розглядати справи про адміністративні правопорушення, а в межах спрощеного провадження буде існувати багато суб'єктів, що обумовлено специфікою виявлення факту вчинення правопорушення та встановлення особи правопорушника.

Висновки і пропозиції. Вдосконалення положень КУпАП є кропіткою та системною роботою, в якій обов'язково повинні приймати участь відомі науковці, що багато років працювали над проблематикою адміністративної відповідальності. Практика створення різноманітних комісій щодо кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність показує, що до складу таких комісій входять в основному представники органів виконавчої влади, юристи-практики (в основному представники суддівського корпусу) і один чи два науковця, які є представниками спеціальності «12.00.07.», але займаються проблемами фінансового, інформаційного чи, наприклад, службового права, не маючи при цьому ні знань, ні досвіду у сфері адміністративно-деліктного права. Бажано було б цю вимогу врахувати нашим можновладцям при підготовці чергових змін до КУпАП.

Список використаної літератури

1. У ВРП працюватиме Робоча група з питань реформування процесуального законодавства та законодавства про судоустрій і статус суддів // Вища рада правосуддя. URL: <https://hcj.gov.ua/news/u-vrp-pracyuvatyme-robocha-grupa-z-pytan-reformuvannya-procesualnogo-zakonodavstva-ta>
2. Про адміністративну процедуру: Проект Закону України від 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.
3. Миколенко О.І. Адміністративні комісії у системі органів адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова. Правознавство*. 2012. Т. 17. Вип. 1/2 (16/17). С. 139-145.

References

1. U VRP pratsyuvatyime Robocha hrupa z pytan' reformuvannya protsesual'noho zakonodavstva ta zakonodavstva pro sudoustriy i status suddiv // Vyshcha rada pravosuddya. URL: <https://hcj.gov.ua/news/u-vrp-pracyuvatyme-robocha-grupa-z-pytan-reformuvannya-procesualnogo-zakonodavstva-ta> [in Ukrainian]
2. Pro administratyvnu protseduru. Proekt Zakonu Ukrayiny vid 14.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834. [in Ukrainian]
3. Mykolenko O.I. (2012). Administratyvni komisiyi u systemi orhaniv administratyvno-yurysdyktsiynoyi diyal'nosti. *Visnyk ONU im. I.I. Mechnykova. Pravoznavstvo*. T. 17. Vyp. 1/2 (16/17). S. 139-145. [in Ukrainian]

Стаття надійшла 15.11.2021 р.

А. И. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедры
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина
e-mail: O. Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

А. Н. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, профессор кафедры
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина
e-mail: mikolenkoalena@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2080-413X

ОСОБЕННОСТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Резюме

В статье перечислены проблемы теоретического и практического характера, препятствующие систематизации законодательства об административной ответственности. Раскрыта правовая природа производства по делам об административных правонарушениях, установлены особенности внутреннего наполнения административно-деликтного законодательства, выявлены недостатки административно-правового регулирования отношений в сфере административной ответственности, а также предложены возможные пути решения проблем, существующих на теоретическом, правотворческом и правоприменительном уровнях. Обращено внимание, что кодификация административно-деликтного законодательства является тяжелой и системной работой, в которой обязательно должны принимать участие известные ученые, много лет работавшие над проблематикой административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтное законодательство, систематизация законодательства, кодификация административно-правовых норм в сфере административной ответственности.

O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine
e-mail: O. Mykolenko@onu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-9755-9454

O. M. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine
e-mail: mikolenkoalena@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2080-413X

PECULIARITIES OF IMPROVEMENT OF NATIONAL LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Summary

The article reveals the main directions of improving the national legislation on administrative responsibility. It has been established that the current administrative-tort legislation of Ukraine does not meet the needs of today, either in content or in form. Its norms require a radical revision, and the systematization of legislation on administrative responsibility

is the only way to improve the work of legal entities empowered to bring individuals to administrative responsibility. The following problems of a theoretical and practical nature that impede the improvement of administrative tort law: 1) lack of a clear understanding of the legal nature of proceedings in cases of administrative offenses; 2) tendencies towards refusal from the synthesis of material and procedural norms in the codified normative legal act on administrative responsibility; 3) duplication in the administrative-tort legislation of ideas, principles and provisions that ensure the effectiveness of criminal liability; 4) artificial limitation in the legislation of the circle of persons to whom administrative penalties can be applied; 5) imperfection of the procedure for bringing a person to administrative responsibility; 6) ineffective and unreasonably extended system of administrative penalties; 7) an imperfect and ineffective system of bodies authorized to bring persons to administrative responsibility. It was argued that administrative responsibility is, in fact, a prompt reaction of the state or other authorized bodies to violations of the law, and therefore “simplified proceedings” should be widely used in addition to “ordinary proceedings”. However, over the years of Ukraine’s independence, “simplified proceedings” have gradually disappeared from the law enforcement activities of administrative and judicial bodies. It is emphasized that the specificity of administrative responsibility lies in the fact that the subject, who has the right to initiate an administrative offense case, is often the subject considering the case on the merits. Therefore, knowledge of the material part of administrative tort law helps such a subject to determine the preliminary qualification of an offense, and knowledge of its procedural part – to consider the case and impose on a person one of the types of administrative penalties. It has been proved that “simplified proceedings” should be the key procedural form of bringing persons to administrative responsibility. It is noted that the codification of administrative tort law is a painstaking and systematic work in which well-known scientists who have been working on the problem of administrative responsibility for many years should participate.

Keywords: administrative responsibility, administrative-tort legislation, systematization of legislation, codification of administrative-legal norms on administrative responsibility.