

Голосніченко І. П.

доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України

Національний технічний університет України «КПІ»

***ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА
КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА В УМОВАХ ДЕКРИМІНАЛІЗАЦІЇ
ПРАВОПОРУШЕНЬ***

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, прагнення України стати демократичною, правовою державою вимагає певних змін правової системи в цілому і, відповідно, адміністративного і кримінального права як її складової.

Реформування адміністративного та кримінального законодавства необхідно здійснювати на основі положень Конституції України при комплексному підході до реформування інших галузей законодавства (цивільного, трудового, фінансового тощо) [1].

Слід передбачити динаміку розвитку адміністративного права, пов'язану з поступовими змінами перехідного періоду розвитку суспільства, визначити пріоритетні напрямки становлення цієї галузі законодавства на майбутнє, послідовність прийняття законів, виходячи з необхідності забезпечення прав і свобод громадян інтересів держави і суспільства в цілому, з урахуванням розвитку економіки, соціальної та політичної сфер.

Адміністративне право, регулюючи управлінські відносини, складається з окремих інститутів, котрі в свою чергу тісно примикають до правовідносин, які регулюються іншими галузями права [2, с. 135-138].

Так, інститут адміністративної відповідальності має багато спільного з інститутами кримінального законодавства, правові відносини адміністративного процесу – з цивільним процесуальним та кримінально-процесуальним правом [3, 4, 5, 6]. Тому реформування адміністративної відповідальності та адміністративного процесу тягне за собою відповідні зміни і в названих галузях права.

Процес підготовки оновленого Кодексу України про адміністративні проступки розпочався досить давно, і на сьогодні відповідний законопроект винесено на обговорення наукової громадськості. Цей нормативний акт на основі переосмислення понять і категорій, розвитку суспільних процесів зазнав докорінних змін. З'явилося нове поняття адміністративного проступку, його суб'єктом передбачається не тільки фізична, але й юридична особа, запроваджено інститут співучасті у скоєнні проступку тощо.

Однак, на наш погляд, проекти Кодексу про адміністративні проступки та Кримінального кодексу не вирішили одного з основних завдань - чіткого відмежування кримінальних правопорушень від адміністративних.

Традиційно вважалось, що особлива частина Кодексу про адміністративні проступки зосереджує склади проступків, які не є суспільно небезпечними. Кримінальне законодавство передбачає в особливій частині Кримінального кодексу норми щодо злочинів, однією з основних ознак яких є суспільно небезпечні діяння.

Але розмежування адміністративних проступків і кримінальних правопорушень (злочинів) лише за ознакою суспільної небезпеки та засобами регулювання (адміністративне та кримінальне право) є недостатнім. Вимоги щодо однорідності суспільних відносин, що визначають предмет регулювання адміністративного права в його правовому інституті адміністративної відповідальності, не витримані.

Нормами особливої частини діючого дотепер Кодексу України про адміністративні правопорушення охоплені і такі проступки, які до сфери управління не мають ніякого відношення. Наприклад, проступки, які передбачені в статті 173 "Дрібне хуліганство", статті 51 "Дрібне викрадення чужого майна", статті 45 "Ухилення від обстеження і профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу", статті 42-1 "Виробництво, заготівля, реалізація сільськогосподарської продукції, що містить хімічні препарати понад гранично допустимі рівні концентрації, статті 42-2 "Заготівля, переробка або збут радіоактивно забруднених продуктів харчування чи іншої продукції" та багато інших.

Ці проступки не є адміністративними, оскільки відносини, що охороняються названими вище нормами, не мають ніякого відношення до державного управління або місцевого самоврядування. Але це і не злочини, так як вони не несуть в собі великої суспільної небезпеки. Постає питання, з яким же видом правопорушень в цьому разі ми маємо справу.

Звернемося за досвідом до законодавства зарубіжних країн. Більшість з них в системі кримінального законодавства мають статті, норми яких передбачають склади злочинів, і статті, в яких передбачаються склади кримінального проступку (наприклад, Франція, Нідерланди, Великобританія, США, тощо). За вчинення кримінального проступку в основному передбачені невисокі стягнення, які не тягнуть за собою судимості.

Україна вирішила також піти по цьому шляху, вважаючи за доцільне передбачити в українському законодавстві такі види протиправних діянь, як кримінальні проступки поряд з проступками адміністративними і злочинами.

Це відповідає закономірностям класифікації протиправних діянь, а також дозволяє врахувати всі особливості встановлення як матеріальних, так і процесуальних правовідносин.

Щодо такого виду правопорушень, як кримінальний проступок, уже передбачається особливий порядок досудового розслідування в кримінальному процесуальному законодавстві, де передбачається проведення щодо таких

правопорушень дізнання. Пункт 7 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України) також закріплює, що під законом України про кримінальну відповідальність слід розуміти законодавчі акти України, які встановлюють кримінальну відповідальність (Кримінальний кодекс України та Закон України про кримінальні проступки). Отже на рівні кримінального процесуального законодавства кримінальний проступок визнано на офіційному державному рівні.

Безумовно, що потрібно було б навпаки, спочатку врегулювати матеріально-деліктні відносини щодо кримінальних проступків, вже потім передбачати на законодавчому рівні порядок притягнення до відповідальності осіб, які їх вчинили [7, с. 378-380].

Але вже так склалося в правовій українській дійсності, коли «віз пішов спереду коня». Тепер потрібно приймати скоріше Закон України «Про кримінальні проступки», а потім, якщо буде потрібно, вносити зміни до КПК України.

При формулюванні статей законодавчих актів, що встановлюють відповідальність за злочини кримінальні проступки та адміністративні правопорушення, необхідно керуватися класифікацією правопорушень на основі певних критеріїв.

Розмежування цих протиправних діянь доцільно провести на основі таких критеріїв як ступінь завданої ними шкоди суспільним відносинам, вид об'єкту правопорушення, суб'єкт юрисдикції, тяжкість та вид стягнень, що передбачаються за їх вчинення, суб'єкт правопорушення.

За ступенем шкідливості треба виділити правопорушення з високим, значним та невисоким рівнем суспільної шкоди.

Правопорушення з високим рівнем суспільної шкоди (суспільно небезпечні), не зважаючи на те, які правовідносини вони порушують, в українському праві, при наявності деяких інших ознак, вважаються злочином.

Відмежування адміністративного проступку від злочину хоч і представляє собою проблему, але законодавець знаходить можливості її вирішення. Цього не можна поки що сказати про відмежування кримінального проступку, склад якого взагалі ще не передбачений законодавством від адміністративного, який сьогодні об'єднує в собі ці два явища. Тому при розмежуванні цих двох видів правопорушень потрібно використовувати разом з критерієм “ступінь заподіяної шкоди” інші критерії.

Правопорушення з невисоким рівнем суспільної шкоди можна розглядати однією із ознак адміністративного проступку. Значним рівнем суспільної шкоди доцільно характеризувати кримінальний проступок.

Розмежування адміністративного проступку та кримінального, на наш погляд, доцільно провести, також за об'єктом (відносинами, які охороняються тією чи іншою галуззю права) та за суб'єктом юрисдикції.

Як уже вказувалося вище до адміністративних проступків треба віднести лише ті з них, які посягають на встановлений порядок управління в широкому значенні цього терміну. Це означає, що ними будуть також проступки, які посягають на порядок управління у сфері громадської безпеки, охорони природи, якості продукції, метрології та стандартизації, транспорту тощо.

Проступки доцільно розділити на адміністративні та кримінальні в залежності від суб'єкту юрисдикції. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є органи виконавчої влади, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а справи про кримінальні проступки розглядатимуть суди загальної юрисдикції, які спеціалізуються на кримінальному праві.

Ще одним критерієм розмежування адміністративного та кримінального проступку є тяжкість та вид стягнення. Такі стягнення, як виправні роботи, конфіскація, арешт треба передбачати лише для кримінальних проступків .

За суб'єктом правопорушення адміністративні і кримінальні проступки можуть бути також розмежовані. Адміністративну відповідальність будуть нести як фізичні, так і юридичні особи, відповідальність за кримінальний проступок - лише фізичні особи (громадяни, іноземці і посадові особи).

Юридичні склади кримінальних проступків, судячи з КПК України, планується визначити в окремому законі. Думається, що це не зовсім вірний підхід до інституту кримінальної відповідальності. В кримінальному праві є загальні засади, що торкаються і кримінальних проступків і злочинів, є інші спільні для обох видів кримінальних правопорушень особливості, які мають бути передбачені в Єдиному кодифікованому законі – Кримінальному кодексі України. Отже вирішувати проблему кримінальних проступків потрібно через єдиний кодифікований правовий акт – Кримінальний кодекс України, шляхом внесення до нього змін і доповнень.

Слід зазначити, що у випадку позитивного вирішення законодавцем питання про запровадження інституту відповідальності за кримінальний проступок, який повинен бути передбачений в деліктному законодавстві, до останнього можна буде віднести ряд діянь, які сьогодні класифікуються, як злочини і тягнуть за собою кримінальну відповідальність, однією з основних ознак якої є наявність судимості. При запровадженні інституту кримінального проступку необхідно проведення реформування галузі кримінально-процесуального права, що буде спрямоване, перш за все, на захист прав і свобод людини і громадянина, оскільки відповідальність за вчинення кримінального проступку, за своєю природою, не повинна тягти за собою судимості як однієї з основних ознак кримінальної відповідальності. До того ж за вчинення кримінального проступку повинні бути передбачені більш м'які санкції.

Необхідність реформування положень щодо відповідальності за правопорушення зумовлюється також запровадженням в Україні адміністративної юстиції. Адміністративні суди стали органами юстиції, метою діяльності яких є, насамперед, захист прав і свобод громадян у їх відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, в тому числі у випадках незаконно накладених на них адміністративних стягнень. Також адміністративні суди розглядають справи про спори щодо розмежування компетенції між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за позовами останніх; розгляд питань про скасування реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, об'єднань громадян та інших організацій і установ, реєстрація яких здійснюється органами державної виконавчої влади або виконкомами рад; про неналежне надання органами виконавчої влади управлінських послуг та інших питань пов'язаних з неналежним виконанням органами державної виконавчої влади та їх посадовими особами своїх функціональних обов'язків, що призводить до заподіяння матеріальної або моральної шкоди суб'єктам адміністративного права [8, с. 4-5].

Виходячи з реформи судової системи, яку планується провести в Україні, а також з досвіду зарубіжних країн, у яких інститут адміністративного суду як окремої ланки судової системи вже давно існує і успішно функціонує, для захисту прав і свобод громадян від незаконних дій і зловживань службовим становищем посадовими особами, для забезпечення дотримання положень Конституції України (зокрема ст. 55) визнано за необхідне більш зважено підходити до підбору кадрів на посади суддів адміністративних судів, в обов'язки яких входить вирішення скарг фізичних і юридичних осіб, відносно яких прийнято рішення, вчинена дія або бездіяльність органами влади або місцевого самоврядування з порушенням прав і свобод конкретного суб'єкту адміністративних правовідносин. З запровадженням адміністративної юстиції в Україні пропонується скасувати адміністративні комісії при виконкомах, враховуючи некомпетентність осіб різних відомств, які входять до їх складу. Комісії працюють не постійно, а сесійно, і тому члени цих комісій не глибоко вивчають і не достатньо об'єктивно вирішують справи про адміністративні правопорушення, які знаходяться в їх провадженні.

Існуючі нормативно-правові акти, закріплюючи право особи на оскарження неправомірних, з її точки зору, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, разом з тим недостатньо визначають механізм реалізації прав фізичних та юридичних осіб на заперечення та оскарження рішення. Ці питання також необхідно врегулювати в адміністративному законодавстві.

Адміністративні суди розглядаючи адміністративні позови на незаконні постанови, прийняті як результат розгляду справ про адміністративні

проступки повинні чітко дотримуватися таких процесуальних засад як своєчасний повний і всебічний розгляд справ, перевірка фактів, прийняття рішення відповідно до законодавства, забезпечення їх виконання тощо.

Виведення з юрисдикції місцевих судів загальної юрисдикції провадження в справах про адміністративні правопорушення не означає, що ці види правопорушень виключені із системи судового контролю. Адже оскарження постанов органів, уповноважених на розгляд справ про адміністративні правопорушення і прийняття щодо них рішень, заінтересована особа може здійснити в адміністративному суді, який у свою чергу виступає в таких випадках як суд першої інстанції. Законність притягнення до адміністративної відповідальності осіб залежить від якості адміністративної судової системи.

Адміністративну судову систему доцільно розбудовувати з урахуванням наступних принципів: пріоритет прав і свобод людини і громадянина в спорах з державними органами та принципу законності. Це дозволить не тільки більш повно реалізовувати, в процесі діяльності адміністративних судів, норми і принципи права, практичної реалізації прав і свобод людини і громадянина, які гарантовані міжнародними правовими актами, ратифікованими Верховною Радою України, і Конституцією України, але і сформувати довіру громадян до адміністративного суду, який не притягує їх до відповідальності, а навпаки, захищає їх права і свободи, надає можливості для їх практичної реалізації.

Література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2004–2005. – Т. 1: Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51.
4. Кримінальний кодекс України (ст. 187-6) // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
5. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – NN 40-41, 42. – Ст. 492.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України // Голос України. – 2012. – N90-91 від 19.05.2012.
7. Теорія держави і права. Академічний курс / [під ред. Н. М. Оніщенко]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 668 с.
8. Голосніченко І. П. Адміністративний процес / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.