



Петков Валерій,

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, головний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем запобігання кримінальним правопорушенням Донецького державного університету внутрішніх справ

ORCID: 0000-0003-4310-5876



Петков Сергій,

доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

ORCID: 0000-0003-4160-767X

<https://doi.org/10.32782/2306-9082/2022-48-9>

УДК 342.92

Рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення в умовах дерадянзації українського права

Перед існуючою системою публічного права постає багато викликів. І в даному контексті доцільно вести мову як про необхідність актуалізації окремих інститутів, так і про необхідність ефективного правового супроводження адміністративної реформи в цілому, що передбачає подальше реформування адміністративного законодавства, що може досягатись шляхом його рекодифікації. Це пов'язано з оновленням і всебічною переробкою чинного законодавства та

внесенням до нього суттєвих змін. Рекодифікація забезпечує внутрішню погодженість, цілісність, системність і повноту правового регулювання відповідних відносин.

Сучасний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), до якого постійно вносяться зміни, за своєю суттю є законом який поєднує норми матеріального та процесуального права, охоплює всі сфери суспільно-економічного життя і в той же час містить в собі

ряд колізійних норм або норм, які не виконуються через їх недосконалість (нікчемних норм). Відповідно, Кодекс України про адміністративні правопорушення потребує системних змін, спрямованих, у тому числі, на приведення його до європейських стандартів правового регулювання публічних відносин.

Зазначимо, що окремі проблеми правового регулювання адміністративної реформи та реформування адміністративного законодавства були предметом досліджень таких українських вчених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, В. Кампо, Р. Каложний, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Крупчан, Є. Кубко, Є. Курінний, О. Негодченко, Н. Нижник, В. Опришко, О. Петришин, О. Рябченко, І. Федоров та інші.

Метою дослідження є виокремлення пропозицій щодо рекодифікації (оновлення) КУПАП в умовах необхідності дерадянізації українського права.

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р., схвалені Указом Президента України 30.09.2019 № 722/2019, визначили проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя одним з векторів розвитку України [2]. Таким реформам, у першу чергу, має бути піддано чинне законодавство, що переважно дісталося нам у спадок від командно-адміністративної системи. Нормативні акти (закони та підзаконні акти) мають проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам.

До останнього часу в Україні існував значний масив нормативно-правових актів, які фактично гальмували і продовжували стримувати адаптацію українського законодавства до законодавства Європейського союзу, що виступає одним із пріоритетних напрямів зовнішньої політики України. В його перелік, перш за все, входять кодифіковані нормативно-правові

акти, прийняті за часи Радянського союзу: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Житловий кодекс України та Кодекс законів про працю України. У 2022 році був прийнятий перший нормативно-правовий акт, спрямований на дерадянізацію законодавства України з одноіменною назвою, що скасував певний перелік актів колишнього Радянського союзу [3], проте на сьогодні питання із застарілими кодифікованими актами, залишається відкритим.

Кодифікація – це спосіб систематизації нормативних актів, що здійснюється шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, який системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин [4, с. 54] Це необхідно зробити для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів та конституційних положень. Крім цього, норми й ряд різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їх застосування. У сукупності, завдяки визначеному підходу до публічного права ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням Конституції України. Простота й зрозумілість законів для громадян буде свідчитиме про демократизацію суспільства. І як наслідок рекодифікація буде сприяти удосконаленню (оновленню) адміністративного законодавства України.

Під рекодифікацією розуміють законотворчу діяльність, істотну зміну структури та обсягу правової регламентації, що входить до вихідного кодексу (групи кодексів) з урахуванням практики його (їх) застосування, або зміну (включаючи доповнення або виключення) фундаментальних та інших найбільш істотних положень кодексу

(групи кодексів) [5, с. 148]. У даному відношенні принципом рекодифікації КУпАП буде, перш за все, відмова від поєднання в одному нормативному акті норм матеріального та процесуального права. Такий підхід спростить системне розуміння правозастосуваннями положень кодифікованого акту, зробить його цілісним та дозволить детально прописати механізм кожної процедури або сутність правового явища.

Нині КУпАП є таким нормативним актом, який не сприяє розвитку соціально-економічних відносин, а навпаки їх гальмує. Адміністративна діяльність як особлива частина науки адміністративного права і як практична реалізація функцій органів публічної влади, сьогодні зазнає кардинальних змін. Кодекс України про адміністративні правопорушення з моменту прийняття у 1985 р. зазнав десятки змін, але і досі залишається основним актом, що регулює накладення відповідальності за вчинення проступків. Частина матеріальних норм вже перенесена до базових кодексів – Митного, Податкового тощо. Цей процес необхідно продовжити та перенести до базових нормативних актів норми, що містяться в КУпАП та не стосуються сфери державного управління (адміністрування).

Зважаючи на те що склади проступків, що містяться в КУпАП та ряді нормативних актів, що регулюють відповідальність у відповідних соціально-економічних сферах, по своїй суті не є адміністративними (управлінськими), слід змінити термін «адміністративне правопорушення (проступок)» на термін «проступок» у відповідній соціально-економічній сфері («проступок у митній сфері» або «митний проступок», «проступок у податковій сфері» або «податковий проступок» тощо).

Перенесення складів провин, у нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини в певних

суспільно-економічних сферах стане основою для ефективного регулювання з боку державних органів у напрямку захисту прав громадян. Надалі кодекси й закони вимагають внутрішньої систематизації відповідно до соціально-економічних змін у житті суспільства. Найбільш оптимальною є наступна структура нормативно-правових актів:

– Загальна частина. Правила поведінки в суспільно-економічній сфері;

– Особлива частина. Порухнення встановлених правил і відповідальність за них;

– Спеціальна частина. Особливості процедур по виявленню й притягненню до відповідальності за скоєння проступків.

Поєднання в одному нормативному акті матеріальних норм які регулюють відповідальність за вчинення проступків у різних соціально-економічних сферах та процесуальних норм є таким що протирічить сучасним вимогам до ефективності законодавства. Виокремлення норм щодо відповідальності за проступки в окремих розділах базових кодексів дозволить в подальшому їх поетапне вдосконалення у відповідності до вимог часу.

Процедури, пов'язані з розглядом проступків повинні мати позасудовий порядок розгляду. А відтак, потребує чіткого регламентування діяльність усіх органів публічної влади, що беруть участь у таких процедурах. Спільний процесуальний алгоритм, виписаний в окремому кодексі щодо проваджень у справах про проступки, має доповнюватися спеціальними положеннями окремих нормативних актів, що враховують особливості розгляду окремих категорій справ. Такий підхід зробить прозорою процесуальну частину притягнення осіб до відповідальності за проступки, зробить захист прав і свобод людини в деліктних відносинах цілком реальним, а не декларативним явищем.

В той же час доцільно в базових кодексах в яких містяться норми щодо правового регулювання правовідносин у відповідних суспільно-економічних галузях виділяти окрему Спеціальну частину – в якій розміщати норми, що регулюють особливості проваджень, що здійснюються відповідними органами державної влади в юрисдикцію яких входить дотримання законодавства в даній сфері.

У 2022 році СПО об'єднав профспілок оприлюднило для обговорення проект Кодексу України про адміністративні проступки, розроблено на виконання положення Закону України «Про дерадянізацію законодавства України» від 21.04.2022 р. № 2215-IX [6]. Проект Кодексу складається із 464 статей, які об'єднано в 9 розділів. Загальна частина містить розділи: законодавство про адміністративні проступки; адміністративний проступок; правові наслідки адміністративного проступку. Особлива частина містить розділи присвячені адміністративним проступкам у різних сферах. У свою чергу процедурна частина містить розділ 9 «Проведення в справі про адміністративний проступок».

Враховуючи структуру запропонованого проекту відзначимо, що даний проект продовжує негативну «традицію» радянського КУпАП. Головна новела, яку запроваджує новий кодекс є заміна терміну «адміністративне правопорушення (проступок)» на «адміністративний проступок». Як було зазначено вище, склади більшості проступків, що наразі містяться в КУпАП, не є адміністративними (управлінськими). А отже громадянин, який не наділений владними повноваженнями апріорі не може скоїти адміністративне (управлінське, посадове) правопорушення або проступок. Приставка адміністративний, митний, дисциплінарний, фінансовий, тощо вказує на сферу в якій вчиняється проступок. Коли ми

говоримо про деліктоздатність, слід розуміти спроможність особи нести відповідальність за діяння які по своїй суті є осудними, тобто підпадають під дію законодавства, що охороняє особу, юридичну особу, державу і інтереси.

Не поглиблюючись в теорію права, принципи і презумпції якої мають бути непорушними, слід зазначити, що для подолання низки колізій в системі українського права у 90-х роках провідними адміністративістами України на чолі з академіком В. Авер'яновим було розроблено концепцію нової доктрини українського адміністративного права [7]. У подальшому завдяки виправленню концептуальних викривлень відбувся трансфер норм щодо відповідальності в митній сфері до Митного кодексу України, норм щодо відповідальності в податковій сфері до Податкового кодексу України.

Але поступово рух від радянських підходів в праві, що базувались на договорах між вченими, грантодавцями і представниками влади, зупинився. А нині замість прогресивної рекодифікації радянського КУпАП і трансферу всіх норм, щодо відповідальності за скоєння проступків до базових кодексів і законів, що регулюють відповідальність у різних сферах суспільно-економічного життя країни: Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Повітряного кодексу України, що зробило би законодавство дієвим, ефективним, мобільним, відповідним до сучасних стандартів, маємо приклад «ретроградного» проекту КУАП.

Наголосимо, що рецепція радянського права має місце в правотворчій, правозастосовчій і в правоосвітній діяльності. Продовжується змішування між собою поняття злочину і проступку у юридичній спільноті. Водночас нині потрібно провести трансфер норм щодо юридичної відповідальності за вчинення проступків до базових законів і кодексів, з урахуванням нижчевикладеного.

Відмінні риси злочину і проступку:

	ЗЛОЧИН	ПРОСТУПОК
значимість	суспільна небезпека	суспільна шкідливість
характер	небезпечний	дріб'язковий/шкідливий
відповідальність у вигляді	покарання	стягнення
детермінант	злочинна поведінка	особиста недисциплінованість
предмет	норма кримінального закону	встановлене правило поведінки
мета притягнення до юридичної відповідальності	захист особи, суспільства	виховання, попередження
потерпілий	наявний	наявний або відсутній
законодавство	норми прямої дії	норми прямої дії та бланкетні норми

Покарання проявляється у вигляді обмеження прав, зокрема свободи, і конфіскація. Стягнення проявляється у вигляді суспільного осуду, штрафу. В разі, якщо особа, яка вчинила проступок не дієздатна штраф може накладатись на осіб, що відповідають за виховання, утримання. Коли ми говоримо про предмет правопорушення, свій погляд спрямовуємо на те що безпосередньо порушує своїми діями порушник.

Якщо мова йде про злочин, тоді Кримінальний кодекс має містити кримінальну норму яка безпосередньо охороняє речі матеріального світу, з приводу яких чи у зв'язку з якими вчиняється злочин, є факультативною ознакою об'єкта злочину, тому що виявляється не у всіх злочинах (приміром військові злочини можуть вчинятись через хибне уявлення про військовий обов'язок). Норма кримінального закону безпосередньо охороняє речі матеріального світу, з приводу яких чи у зв'язку з якими вчиняється злочин, є факультативною ознакою об'єкта злочину, тому що виявляється не у всіх злочинах (приміром військові злочини можуть вчинятись через хибне уявлення про військовий обов'язок). Норми, які регламентують відповідальність за вчинення злочину містяться тільки у Кримінальному кодексі України.

А в разі, якщо мова йде про проступок тоді предметом є дисципліна, як певний порядок поведінки людей, тобто порушник не виконує встановлене правило поведінки. Не виконання правил поведінки, відбувається через особисту недисциплінованість (наприклад перехід дороги у невстановленому місці) могло би привести до тяжких наслідків, але не призвело, водночас в діях правопорушника є явне нехтування встановленими у суспільстві правилами поведінки. Основні нормативні акти, що містять комплекс норм про відповідальність за порушення встановлених правил поведінки: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс законів про працю України, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, а також комплекс інших кодексів: Лісовий кодекс України, Водний кодекс України та інші, а також правила поведінки, статути, інструкції, рішення, тощо, складають систему законодавства про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

А отже фактично запропонований проєкт КУАП є оновленим КУАП, так само як і в радянському кодексі в ньому містяться матеріальні і процедурні норми. Уникнути такого змішання можливо лише за умови переносу матеріальних норм про

відповідальність, та створення нормативного акту, який буде регулювати процедури посадових осіб органів державної влади щодо порушників встановлених правил поведінки.

Для проведення дерадянізації законодавства України недостатньо замінити КУпАП на КУАП, бо від зміни назв радянська сутність закону не змінюється, а потрібно провести

скрупульозну роботу, щодо трансферу норм до базових кодексів і законів України, розробка Кодексу проваджень щодо проступків, проведення подальшої кодифікації нормативних актів в різних суспільно-економічних сферах у відповідності з вимогами сьогодення та для забезпечення подальшого руху нашої держави європейським курсом.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративне правопорушення від 07.12.1984 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/>
2. Указ Президента України 30.09.2019 N 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>
3. Про дерадянізацію законодавства України : Закон України від 21.04.2022 р. № 2215-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2215-20#Text>
4. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види : монографія. Харків : Право, 2012, 192 с.
5. Музика Л. А. Що є актуальним для сучасного цивільного законодавства України: модернізація, системне оновлення чи рекодифікація? *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* 2015. Вип. 1. С. 147–149.
6. Проект Кодексу України про адміністративні проступки. URL: https://sps.fpsu.org.ua/images/2022/1125_1.pdf
7. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України.* 2006. № 5. С. 11–17.

Петков В. П., Петков С. В. Рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення в умовах дерадянізації українського права

Статтю присвячено питанню рекодифікації Кодексу України про адміністративні правопорушення. Даний процес виступає формою правотворчості і його основне призначення полягає в забезпеченні найбільш повного правового регулювання сфери суспільних відносин, врегульованих на сьогодні КУпАП, шляхом формування логічно досконалих нормативних актів комплексно-узагальнюючого характеру. До останнього часу в Україні існував значний масив нормативно-правових актів, які фактично гальмували і продовжують стримувати адаптацію українського законодавства до законодавства Європейського союзу, що виступає одним із пріоритетних напрямів зовнішньої політики України. В його перелік, перш за все, входять кодифіковані нормативно-правові акти, прийняті за часи Радянського союзу: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Житловий кодекс України та Кодекс законів про працю України.

На підставі критичного аналізу норм пострадянської юриспруденції запропоновано, з метою дерадянізації українського права, трансфер норм КуАП щодо відповідальності за скоєння проступків до базових кодексів і законів, що регулюють відповідальність у різних сферах суспільно-економічного життя країни, зокрема, Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Повітряного кодексу України.

Для проведення дерадянізації законодавства України недостатньо замінити КУпАП на КУАП, бо від зміни назв радянська сутність закону не змінюється, а потрібно провести

скрупульозну роботу, щодо трансферу норм до базових кодексів і законів України, розробка Кодексу проваджень щодо проступків, проведення подальшої кодифікації нормативних актів в різних суспільно-економічних сферах у відповідності з вимогами сьогодення та для забезпечення подальшого руху нашої держави європейським курсом.

Ключові слова: рекодифікація, систематизація, адміністративне законодавство, проступок, адміністративне правопорушення.

Petkov V., Petkov S. Recodification of the Code of Ukraine on Administrative Offenses in the conditions of de-Sovietization of Ukrainian law

The article is devoted to the issue of recodification of the Code of Ukraine on administrative offenses. This process acts as a form of law-making and its main purpose is to ensure the most complete legal regulation of the sphere of social relations regulated today by the Code of Administrative Offenses, through the formation of logically perfect regulatory acts of a complex and generalizing nature. Until recently, there was a significant array of normative legal acts in Ukraine, which in fact inhibited and will continue to inhibit the adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union, which is one of the priority areas of Ukraine's foreign policy. Its list includes, first of all, codified legal acts adopted during the Soviet Union: the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Housing Code of Ukraine and the Code of Labor Laws of Ukraine.

On the basis of a critical analysis of the norms of post-Soviet jurisprudence, with the aim of de-Sovietization of Ukrainian law, it is proposed to transfer the norms of the Code of Administrative Offenses on liability for misdemeanors to the basic codes and laws regulating liability in various spheres of the country's socio-economic life, in particular, the Forest Code of Ukraine, the Water Code of Ukraine, of the Air Code of Ukraine.

In order to carry out the denationalization of the legislation of Ukraine, it is not enough to replace the Code of Criminal Procedure with the Code of Criminal Procedure, because the Soviet essence of the law does not change from the name change, but it is necessary to carry out scrupulous work on the transfer of norms to the basic codes and laws of Ukraine, the development of the Code of Procedures for Misdemeanors, the further codification of normative acts in various socio-economic spheres in accordance with today's requirements and to ensure the further movement of our state along the European course.

Key words: recodification, systematization, administrative legislation, misdemeanor, administrative offense.