Розвиток законодавства про конфіскацію та оплатне вилучення як видів адміністративного стягнення

З плином часу, у різних епохах, за різного суспільного устрою погляди на ці поняття зазнавали відповідної трансформації, іноді змінюючись на протилежні. Але набутий досвід попередніх поколінь не є марним, оскільки дає можливість простежити розвиток того чи іншого явища, яке має у своїй сутності адміністративно-правову природу. Такий досвід є основою вирішення існуючих проблем, оскільки він дозволяє, з одного боку, уникнути повторення помилок, а з другого – використати позитивні набуття. Це є важливим для забезпечення як стабільності та ефективності законів, так і захисту прав особи, яка потрапила в сферу їх дії. Особливо важливою життєва мудрість, у якій втілено цей віковий досвід, стає у часи, коли суспільство та держава зазнають істотних змін. Не можна не відмітити, що зараз наша країна знаходиться саме у такому стані. Зміни впродовж останніх шістнадцяти років в Україні суспільного, політичного, економічного устрою життя, не могли не призвести до перемін в суспільній моралі, переоцінці базових людських цінностей. Погодимося, що побудова в Україні правової держави, формування громадянського суспільства, спонукає вчених-правознавців звертатися до історичного досвіду нашого народу, визначати головні нагальні проблеми функціонування права, пропонувати шляхи його подальшого реформування в умовах всебічної трансформації суспільства та входження нашої країни до співдружності розвинутих європейських держав. Тому, щоб виявити витоки виникнення покарання у виді конфіскації, дослідити її ґенезу та роль, що відводилася йому в праві, визначити можливі шляхи його подальшого буття, вважаємо за необхідне проаналізувати історію розвитку цього виду покарання.

Примусове вилучення майна, яке лише згодом стало називатися – конфіскація, як вид реагування на злочинні дії, відомий людству з давніх часів, з тих часів, коли ще порушення встановлених правил викликало лише приватну помсту. Генетично система майнових покарань може розглядатись як така, що походить від помсти і викупів, які мали місце на початку нашої історії, ці явища розглядалися як реакція на порушення природної справедливості та встановлених у суспільстві традицій та правил поведінки, а також як засіб відновлення порушеної справедливості [1, С. 59]. Слушно відмічено, що конфіскація була правовим наслідком вчинення злочину і, ймовірно, „бере початок із звичаю майнового покарання за вчинення злочину - першої за часом форми реагування на різні посягання, яка означала право потерпілого застосовувати до кривдника покарання відповідно до характеру заподіяної шкоди. Вилучене майно ставало засобом відновлення порушеної справедливості - компенсацією за заподіяну шкоду” [6, с. 116]. З виникненням держави та появою її політичних інститутів, особистий аспект помсти залишається на індивідуальному емоційному рівні, перестає бут домінуючим, легітимна влада починає врегульовувати помсту і викуп загальними нормами.

На нашу думку, про те, що конфіскація як така виникла саме за часів державно-організованого суспільства, свідчить, зокрема, походження цього терміну. Так, «конфіскація» походить від латинського «confiscatio» (дослівно - «поміщення в кошик для зберігання грошей») і означає «примусове вилучення майна, грошей тощо у власність держави відповідно до судового рішення або адміністративного акту». Конфіскація майна була зафіксована в системі покарань усіх держав, законодавчі акти яких дійшли до наших днів. Так, в стародавніх Афінах конфіскація застосовувалося як покарання за навмисне вбивство, святотатство, державну зраду, прагнення до тиранії, підкуп тощо., а вилучене при цьому майно вважалося народним надбанням. У Древньому Римі позбавлення майна спочатку позначалося терміном „publication”, пізніше, коли майно, що відбирається, стало надходити в заснований фіск, з'явився термін «confiscatio» [1, С. 112].

Погодимося із висновком, що, як метод придушення політичних ворогів, конфіскація майна застосовувалася пануючим класом за часів усіх соціально-економічних формацій [2, с. 52]. Це проявлялося у прагненні представників-держателів влади ослабити своїх політичних супротивників завдяки вилученню їхнього майна або використовувалося як засіб поповнення державної скарбниці.

З виникненням держави заподіяння шкоди приватним інтересам поступово стало розглядатися ще й як зазіхання на авторитет публічної влади, а відповідно до цього покарання винних мало місце не лише в приватних, а й публічних інтересах. Тому можна вести мову про те, що первинне захоплення майна було легалізовано як вид покарання, що призначається державними органами за вчинення вказаних у законі злочинів. Так, наприклад, в першому сторіччі від Різдва Христова в Римі, після того, як Луцій Корнелій Сулла отримав перемогу в боротьбі за владу, майно повержених ворогів конфіскувалося на користь держави, подібно до військової здобичі. Це покарання поширювалося також на майно і нащадків тих, хто поліг в боротьбі проти Сулли, що свідчить про його бажання знесилити всіх, хто, ймовірно, міг продовжити проти нього боротьбу, а також покарати спроби повалення існуючої влади [1, с. 121].

Використання конфіскації майна пануючим класом для придушення політичних ворогів застосовувалася і у епоху феодалізму. Так, конфіскація майна широко використовувалася папською церквою і світськими феодалами, в основному, проти ремісників і заможних селян. Середньовічні пам'ятки права ("Салічна правда", "Кароліна" й ін.) безпосередньо включали конфіскацію в систему заходів покарання. Хоча, слід відмітити, що з розвитком держави та права, кодифікацією законодавства сваволя влади була дещо обмежена, наприклад, у ст. 218 „Кароліни” вказувалося, що конфіскація може застосовуватися лише в прямо зазначених в законі випадках (лише за певні злочини) [1]. У Франції у Середньовічні також було законодавчо засновано інститут конфіскації як додаткового заходу покарання [1].

В свою чергу, слід відмітити, що з огляду на певні політичні процеси мало місце повне скасування конфіскації майна у проміж певного відрізку часу. Наприклад, за часів буржуазної революції у тій же Франції Закон від 21 січня 1790 р. проголосив принцип індивідуальності покарання, встановив положення, що осуд і покарання не можуть плямувати родину засудженого; скасував процеси над мертвими, а також конфіскацію майна як несумісну з одним із основних принципів буржуазного суспільства - недоторканністю приватної власності. Так, в Декларації прав людини й громадянина 1789 р., яка була включена до Конституції Франції від 3 вересня 1791 р,. у ст. 17 було записано: «Тому що власність є право недоторканне й священне, то ніхто не може бути позбавлений її інакше, як у випадку встановленої законом безсумнівної суспільної необхідності й за умови справедливого й попереднього відшкодування».

Стосовно правової регламентації конфіскації за часів Київської Русі, то її виокремлення як самостійного виду покарання ще не провадилося. До джерел права того часу відносили: норми усного права, Руська правда (Коротка, Поширена, Скорочена редакції), Русько-Візантійські договори, церковне право та перші спроби законодавчої діяльності князів з окремих питань.

Найбільш виразно загальна конфіскація майна знаходить свій появ в такому покаранні, яке мало назву «потік та розграбування» «Руської Правди». «Потоком називалося позбавлення особистих прав, а розграбування - позбавлення прав майнових; і те і інше складало одне покарання, а не два види покарання, хоча в одному випадку [2]. В іншому джерелі, це покарання описується наступним чином: «покарання виражалося у тому, що злочинець, в якого конфіскувалося все майно («пограбування»), виганявся разом із жінкою та дітьми з общини («потік»), що в тих умовах прирікало вигнаних на загибель, а можливо - перехід на положення рабів. Беззаперечно, своїм вістрям статті, котрі передбачали «потік та розграбування», були спрямовані проти класової боротьби народних мас, що на початку ХІІ ст. дуже посилилася».

Отже, правові засади застосування конфіскації почали формуватися ще з прадавніх часів, певним чином сформувавши той фундамент, який у подальшому запозичили майже всі держави світу при розробці нормативного базису застосування відповідного стягнення.

Стосовно вітчизняного законодавства, то слід звернути увагу на певну етапність нормативної фіксації засад конфіскації. Безперечно, враховуючи той факт, що законодавство про конфіскацію є складовою адміністративно-деліктного законодавства, отже не можна говорити про них позиціонуючи окремо кожного. Загальна специфіка формування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства притаманна і формуванню його складової щодо засад застосування конфіскації. Тобто можна вести мову і про періодичність формування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства і про етапність розвитку самого законодавства про конфіскацію у ньому.

Так, першим домінуючим нормативно-правовим актом, є Адміністративний кодекс 1927 року, складовою частиною якого, як зазначає І.Федоров, було кодифіковане адміністративно-деліктне законодавство (розділ ІІІ „Заходи адміністративного впливу”, розділ IV „Інші адміністративно-примусові заходи”). Саме у цей історичний період і розпочався перший етап у формуванні законодавства про конфіскацію, який тривав фактично до кінця 40-х років ХХ століття.

У законодавстві 1917 – 1922 рр. конфіскація майна як вид покарання зустрічався досить часто. Зазначене покарання суди застосовували як основне, так і як додатковий. Деякі закони, що містили норми кримінального права, розглядали як різновид конфіскації майна - грошовий штраф. Так, у декреті «Про заборону угод з нерухомістю» говорилося: «Особи, що продовжують продаж і покупку і т.п. нерухомого майна і землі і не підкоряються дійсній постанові, за рішенням місцевих судів підлягають грошовим стягненням аж до конфіскації майна». Аналіз цих видів покарання дозволяє сказати, що чіткого розмежування між такими видами покарання, як штраф і конфіскація майна, у законодавстві розглянутого періоду не проводилося.

Тому цілком можливо вести мову, що конфіскація в період революційних подій 1917 р. і в наступні роки була однією з форм вилучення та знищення пролетаріатом приватної власності буржуазії на основні засоби виробництва, що повністю відповідало ідеології партії більшовиків та соціальним очікуванням населення. А сама конфіскація майна мала важливе як економічне, так і політичне значення.

В Декреті СНК РРФСР від 16 квітня 1920 р. вперше в ст. 3 було наведено легальне визначення конфіскації. Декрет встановив, що: „конфіскацією вважається безвідплатне примусове відчуження державою майна, що знаходиться у володінні приватних осіб і суспільства”, а також визначив порядок проведення конфіскації майна та виключення щодо конфіскації „речей домашнього ужитку (меблів, одягу, посуду і ін.)”. Ще одне нормативне визначення поняття конфіскація містилося у ст. 5 Декрету СНК РРФСР «Про порядок реквізиції і конфіскації майна приватних осіб і суспільств” від 17 жовтня 1921 р., яка містила положення, що конфіскацією вважається безвідплатне примусове відчуження державою майна, вживане як покарання за вироками народних суддів, революційних трибуналів і надзвичайних комісій. В цьому випадку ми бачимо, що законодавець дещо став розмежовувати конфіскацію як кримінальне покарання від конфіскації - реквізиції, яка мала місце з метою утворення економічної бази молодої республіки. Але, не дивлячись на визначення кримінально-правового характеру конфіскації майна, вона, все одно, носила політичний характер, підриваючи економічну основу класових ворогів радянської влади.

Зі зміцненням економічної бази СРСР, подоланням зовнішніх та внутрішніх ворогів намітилася тенденція до скорочення використання конфіскації майна. Так, за постановою ЦВК и РНК СРСР від 15 червня 1927 р. «Про обмеження конфіскації по суду», виданим на виконання постанови III з'їзду Рад СРСР із метою подальшого зміцнення революційної законності, змінена ст. 25 і примітка до ст. 27 і уведена ст. 251, якими строго встановлені певні межі застосування судом конфіскації майна як виду покарання.

Як слушно зазначають І.Федоров та О.Константий, оскільки Адміністративний кодекс був спрямований на „запровадження революційної законності з метою зміцнення диктатури пролетаріату, визначення заходів примусу, які не є ціллю, а засобом і мають тенденцію переходу до заходів переконання населення у потребі добровільного виконання адміністративних приписів, застосування заходів примусу при активному залученні до цього організацій трудящих, доведення до відома громадськості про заходи примусу”. Можна зазначити, що у цьому акті відсутні абсолютно визначені нормативні засади конфіскації, має місце лише згадування цього адміністративного стягнення, фрагментарне врегулювання деяких засад його застосування. Все це у повному обсязі знайшло свій прояв в Адміністративному кодексі 1927 року.

Як і доля самого першого кодифікованого адміністративно-деліктного акту, так і його складової частини щодо визначення засад застосування конфіскації у цей історичний період була примарною, законодавство було, із змінами та доповненнями, досить розгалуженим за змістом, дещо відірваним від вимог реального часу, що, безперечно, вплинуло на практику застосування цього виду адміністративного стягнення. Для цього, так би мовити, першого етапу у генезисі вітчизняного законодавства про конфіскацію, є характерним досить повільний розвиток, фрагментарне закріплення нормативних засад у кодифікованому акті, наявність термінологічної плутанини.

Другий етап (40-80-ті роки ХХ століття) із аналогічними змінами, які були характерними і для розвитку всього вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. Специфічними рисами саме цього періоду є: поступова втрата чинності, хоча формально і вносилися зміни до нього, Адміністративного кодексу 1927 року, превалювання визначення засад застосування конфіскації та оплатного вилучення на рівні указів Президії Верховної Ради СРСР та аналогічне дублювання на рівні указів Президії Верховної Ради УРСР. Саме для цього періоду притаманне: прийняття низки нормативно-правових актів, переважно указів Президії Верховної Ради, які дещо узагальнювали, уніфікували засади застосування конфіскації та оплатного вилучення та остаточно визначились із назвою цих адміністративних стягнень. Для цього періоду характерним є поступовий відхід від розмаїття правової термінології для безпосередньої назви цього виду адміністративного стягнення.

Отже, для цього періоду генезису конфіскації та оплатного вилучення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерною є поява окремих підзаконних нормативно-правових актів, які визначали засади застосування цих стягнень за вчинення окремих видів адміністративних правопорушень, із більш-менш детальною регламентацією їх ознак, а також поступовим впорядкуванням у використанні термінології.

Третій етап (80-ті роки ХХ століття – початок ХХІ століття) ознаменувався прийняттям двох фундаментальних кодифікованих нормативно-правових актів, які окреслили засади застосування виправних робіт – Основ законодавства Союзу та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 року та Кодексу про адміністративні правопорушення 1984 року.

Основи зафіксували єдині для всього Радянського Союзу засади адміністративної відповідальності, провадження у справах про адміністративні правопорушення, максимально врахували досягнення радянської правової науки й мінімально специфіку нормотворчості та правової доктрини УРСР.

Як зазначає Ю.Вовк, саме в Основах вперше в радянському та українському законодавстві наводилося визначення адміністративного правопорушення (проступку), яким визнавалася протиправна, винна (навмисна або необережна) дія (бездіяльність), що посягає на державний або громадський порядок, соціалістичну власність, права і свободи громадян або встановлений порядок управління, за яку законодавством передбачалася адміністративна відповідальність [2, С. 122]. Як загальне правило, встановлювалося, що адміністративній відповідальності підлягають особи, яким на момент вчинення адміністративного правопорушення виповнилося 16 років, при цьому зберігався принцип, згідно з яким до осіб у віці від 16 до 18 років застосовувалися, як правило, заходи впливу, передбачені республіканськими положеннями про комісії у справах неповнолітніх. Основи законодавства закріплювали й уточнювали систему адміністративних стягнень, що склалася. Конфіскація, позбавлення права управління транспортним засобом і права полювання, виправні роботи могли встановлюватися лише законодавчими актами СРСР і союзних республік, а адміністративний арешт – тільки законодавством Союзу РСР [8]. Вперше було запроваджено поділ адміністративних стягнень на основні та додаткові. Основними вважалися такі, які не можуть приєднуватися як додаток до інших адміністративних стягнень.

Враховуючи серйозний характер конфіскації та оплатного вилучення, законодавець надав право застосування цього виду адміністративного стягнення тільки народним судам та суддям (ст. 18 Основ) і досить детально регламентував процедуру їх застосування (ст. 41 Основ).

Відповідна процедура була досить прозорою і дієвою на той час. Окрім того максимально повно була врахована вона і у Кодексі про адміністративні правопорушення УРСР 1984 року. В останньому, як слушно зазначає І.Федоров, максимально враховані були досягнення вітчизняної правової науки, врегульовані існуючі на той час проблемні питання і щодо використання правової термінології (одночасне вживання термінів „адміністративне правопорушення”, „адміністративний проступок”, відсутність визначень „адміністративна відповідальність”, „адміністративне стягнення”), орієнтації адміністративно-деліктних положень суто на фізичних осіб – суб’єктів адміністративної відповідальності, а відповідно й визначення системи адміністративних стягнень, застосування яких прийнятне тільки щодо фізичних осіб.

Отже, для цього історичного періоду генезису конфіскації та оплатного вилучення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерними були: нормативне визначення засад застосування конфіскації та оплатного вилучення у кодифікованих актах, більш-менш детальне нормативне визначення матеріально-правових та процесуально-правових властивостей цих адміністративних стягнень, запозичення, у більшості своїй, нормативних положень, які фактично були сформовані у попередні історичні періоди нормотворення в адміністративно-деліктній сфері, відносна стабільність правового підґрунтя застосування конфіскації та оплатного вилучення. Протягом відповідного періоду генезису конфіскації та оплатного вилучення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві простежується тенденція до зосередження засад застосування конфіскації та оплатного вилучення у кодифікованому акті із мінімальною регламентацією їх в окремих, переважно підзаконних, нормативно-правових актах, відсутністю внесення значних змін та доповнень до законодавства, максимальною відповідністю нормативних засад застосування конфіскації та оплатного вилучення потребам правозастосування, що мало місце аж до початку 90-х років ХХ століття, коли істотно змінилися економічний, політичний курс розвитку держави, виникла нагальна потреба докорінного оновлення адміністративно-деліктного законодавства, модифікації системи адміністративних стягнень, перегляду пріоритетів використання кожного із них в умовах нового часу.

І, нарешті, четвертий етап (з початку ХХІ століття і до цього часу), який характеризується, з одного боку, існуванням сформованих ще за часів попереднього етапу генезису конфіскації та оплатного вилучення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві засад застосування цих видів адміністративних стягнень, які не у повній мірі узгоджуються із потребами реального часу, і, як наслідок, істотними проблемами у правозастосовчій діяльності, зменшенням випадків застосування оплатного вилучення у зв’язку із фактичною відсутністю, у більшості своїй, можливості виконання постанов, зниженням загального рівня ефективності застосування оплатного вилучення. З іншого боку, появою значної кількості зразків перспективного законодавства, в якому вже, із урахуванням вимог сьогодення, по-новому визначаються модифіковані засади застосування оплатного вилучення як виду адміністративного стягнення. Саме для цього історичного періоду характерними є розробка і досить активне громадське обговорення, на доцільності відродження якого наполягає Ю.Битяк [6, С. 7], цілої низки проектів нормативно-правових актів, які у тій чи іншій мірі визначають засади застосування відповідного різновиду адміністративного стягнення: Концепції реформування інституту адміністративної відповідності в Україні [7], кількох варіантів Кодексу України про адміністративні проступки [8; 48], Концепції державної політики у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні, схваленої Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права на її пленарному засіданні 26 березня 2007 року [9], Кодексу законів про кримінальні проступки [31], Закону України „Про виконавче провадження” [32] тощо. Детальний аналіз їх положень передбачається у підрозділі 3.2 роботи, саме тому в узагальненому вигляді можна зазначити, що для цього періоду генезису оплатного вилучення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерною є поява значної кількості різноманітних проектів нормативно-правових актів, які дещо по-різному окреслюють засади застосування цього виду адміністративного стягнення, відрізняються різним, інколи діаметрально протилежним змістом, що свідчить про пошук адекватної сучасним вимогам часу моделі нормативного підґрунтя існування оплатного вилучення, що дозволило б максимально повно використовувати їх ресурс.

Простежується намагання розробників проектів нормативно-правових актів врахувати, з одного боку, досягнення попередніх років нормотворення, з іншого, – зробити акцент на новітніх тенденціях нормотворчого процесу та здобутках законотворчої діяльності зарубіжних країн у відповідній сфері відносин. Як наслідок, у цей період умовно сформувалися два пануючих напрямки у нормотворенні у відповідній сфері відносин щодо засад застосування оплатного вилучення і де якою мірою конфіскації:

1) заперечення доцільності існування як виду адміністративного стягнення оплатного вилучення;

2) обґрунтування потреби збереження оплатного вилучення в арсеналі адміністративних стягнень із істотною модифікацією його матеріально-правової та процесуально-правової властивості.

Саме тому для четвертого етапу генезису конфіскації та оплатного вилучення у вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві характерним є відсутність поки що нового законодавчого акту, який би по-новому визначив засади застосування цих видів адміністративних стягнень, численність та розмаїття законопроектних ініціатив і досить висока активність законотворців у реалізації мети формування остаточного нормативного підґрунтя використання конфіскації та оплатного вилучення в умовах сьогодення із залученням юристів-вчених, практиків та громадськості.

**Література**

конфіскація майно оплатний вилучення

1. Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции / И.И. Веремеенко. — М. : Юрид. лит, 1975. — 192 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер’янова. — К. : Ін Юре, 2002. — 668с.
3. Вовк Ю. Проблеми кодифікації адміністративного законодавства України : історичний досвід / Ю. Вовк // Право України. — 2003. — № 12. — С.120–122.
4. Вступ до українського права / за ред. С.В. Ківалова, Ю.М. Оборотова. — Одеса : Юридична література, 2006. — 616 с.
5. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 / А.В. Гайдук. — К., 2006. — 20 с.
6. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. Полянский, Ю. Старилов. — М. : Юристъ, 2002. — 410 с.
7. Гладун З.С. Адміністративне право України : навч. посібник / З.С. Гладун. — Тернопіль : Карт-бланш, 2004. — 579 с.
8. Голосніченко І.П. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність / І.П. Голосніченко // Право України. — 2002. — № 10. — С.20–24.
9. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навч. посібник / І.П. Голосніченко М.Ф. Стахурський / за заг. ред. д.ю.н., проф. І.П. Голосніченка. — К. : ГАН, 2003. — 256 с.
10. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ : навч. посібник / С.Т. Гончарук. — К., 1995. — 78 с.
11. Гончарук С.Т. Адміністративні стягнення (в запитаннях і відповідях) / С.Т. Гончарук. — К. : КМУЦА, 1998. — 40 с.
12. Гончарук С.Т. Адміністративне право України : навч. посібник / С.Т. Гончарук. — К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2000. — 240 с.