

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

DOI: 10.18372/2307-9061.53.14293

УДК 342.9(045)

С. Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук, професор

ВІТЧИЗНЯНЕ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ЗАКОНОДАВСТВО НА ШЛЯХУ УДОСКОНАЛЕННЯ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: kafedra92@ukr.net

Мета: у статті досліджуються окремі питання подальшого удосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства. **Методи дослідження:** системного аналізу і синтезу, порівняльно-правового та доктринального пізнання. **Результати:** визначені окремі проблеми подальшого удосконалення адміністративно-деліктного законодавства України та запропоновані шляхи їх вирішення. **Обговорення:** необхідність кардинального реформування вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства в умовах євроінтеграції Української держави.

Ключові слова: адміністративно-деліктне законодавство; Кодекс України про адміністративні правопорушення; адміністративна відповідальність; адміністративні стягнення; адміністративне правопорушення.

Постановка проблеми та її актуальність. У числі багатьох реформаційних перетворень на шляху європейської інтеграції України важливе місце займає правова реформа. Серед реформаційних змін багатогранної системи вітчизняного законодавства досить актуальним є кардинальне оновлення адміністративно-деліктного законодавства. Сьогодні, як відомо, таке законодавство в Україні ґрунтується ще на базі Основ Союзу РСР про адміністративні правопорушення 1980 р. та Кодексу УРСР про адміністративні правопорушення 1984 р. В більшості країн, у минулому союзних республік, аналогічні кодекси давно кардинально реформовані. В Україні робота по реформуванню Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУАП) за останні десятиліття перманентно ведеться з різною інтенсивністю і результатами. Безперечно, вітчизняний кодекс вже давно потребує кардинального оновлення як у частині фундаментальних, принципівих положень матеріально-правової субстанції, так і її супутньо-

го процесуального супроводу, що охоплює регламентацію провадження в справах про адміністративні правопорушення та виконавче провадження щодо реалізації накладених адміністративних стягнень.

Важливими при цьому є питання відповідної наукової інтерпретації згаданої проблеми, узгодження відповідних положень окремих законодавчих актів щодо цього та вироблення аргументованих пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над питаннями удосконалення вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства, підвищення ефективності застосування адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень в Україні в різні часи плідно працювали такі вітчизняні вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, А.І. Миколенко та ін. Водночас, перманентні

зміни в соціально-політичному і економічному житті суспільства, системні оновлення функціонального призначення і змісту багатьох державно-правових фундацій вимагають постійного удосконалення чинного вітчизняного законодавства, у тому числі адміністративно-деліктного законодавства. Цим зумовлюється актуальність, наукове і практичне значення даної публікації.

Мета статті – здійснити аналіз окремих положень чинного адміністративно-деліктного законодавства України, які, на наш погляд, потребують сьогодні нормативного удосконалення, і висловити певні пропозиції такого удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Нормативно-правову основу вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства становить сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення, який передбачає настання адміністративної відповідальності за більшість адміністративних правопорушень [1]. Безперечно, поряд з іншими видами правової відповідальності адміністративна відповідальність є досить ефективним і поширеним видом правового засобу захисту громадського порядку та громадської безпеки, прав і свобод громадян, встановленого порядку управління, а також важливим знаряддям боротьби з найпоширенішим видом правопорушень, якими є адміністративні проступки. Разом з іншими властивостями цей вид юридичної відповідальності є доцільним і ефективним насамперед тому, що, по-перше, він реалізується завдяки застосуванню досить широкого, різноманітного за видами і змістом арсеналу своїх каральних санкцій; по-друге, застосовується значним колом уповноважених на те суб'єктів; по-третє, використовується як захід правового впливу за наймасовіші види протиправних діянь – адміністративні правопорушення; по-четверте, передбачає відносно простий і короткотерміновий процесуально-процедурний порядок реалізації; по-п'яте, не тягне за собою судимості, що досить важливо, та ін. У своєму гармонійному поєднанні адміністративна і кримінальна відповідальність, як два види публічно-правової відповідальності, є оптимальними правовими засобами боротьби з різноманітними протиправни-

ми проявами. А тому, на наше переконання, передбачати додатково ще один проміжний вид правової відповідальності за таке нововведення, як кримінальні проступки, недоцільно.

З метою наявності нормативно-визначеного базового положення для формування подальшої специфіки настання і застосування адміністративної відповідальності її поняття доцільно було б закріпити в розділі II КУпАП «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність». Адміністративну відповідальність можна визначити як вид правової відповідальності, що передбачає застосування адміністративних стягнень до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Ряд авторів визначають таку відповідальність як застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [2, с. 47]. Таке визначення передбачає насамперед ретроспективне розуміння такої відповідальності. Проте вона має і досить важливе позитивістське (перспективне) призначення – як стримуючий фактор, як відповідальність в цілому, що існує абстрактно, незалежно від вчинення особою конкретного правопорушення. Таким чином, визначальними критеріями, властивими адміністративній відповідальності є те, що вона реалізується шляхом застосування спеціальних мір покарання – адміністративних стягнень до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Давно назріло питання законодавчого встановлення в КУпАП адміністративної відповідальності юридичних осіб. Особливо після започаткування в Україні кримінальної відповідальності для цих осіб. Адміністративна відповідальність юридичних осіб давно законодавчо передбачена в багатьох країнах близького зарубіжжя, зокрема в Білорусі, Російській Федерації, Молдові та ін. Певною мірою опосередковано і завуальовано в свій час вона передбачена і в чинному вітчизняному законодавстві, як в окремих законах (наприклад, «Про пожежну безпеку», «Про основи містобудування» та ін.), так частково і в КУпАП. Зокрема, в ч. 1 ст. 14-2 КУпАП говориться, що адміністративну відпо-

відальність за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, несе фізична особа або юридична особа в особі її керівника, за якими зареєстровано транспортний засіб. Проте слід констатувати, що основний кодифікований акт у сфері адміністративної відповідальності, а саме КУпАП, на сьогодні повністю орієнтований на наявність адміністративної відповідальності лише щодо фізичних осіб. Із незрозумілих причин вітчизняний законодавець до цього часу зволікає з необхідністю загального нормативно-правового встановлення інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, визначення його основоположних принципів і понять, системи адміністративних стягнень, процесуально-процедурного порядку провадження в таких справах тощо. Нагальність існування адміністративної відповідальності юридичних осіб сьогодні зумовлюється необхідністю посилення ефективності застосування адміністративно-примусових заходів у різних соціальних сферах, зокрема у архітектурно-будівельній, містобудівній, санітарно-гігієнічній, екологічній, фінансово-кредитній сферах, у сферах благоустрою, охорони праці, житлово-комунального господарства, підприємницької діяльності, антимонопольної діяльності, рекламної діяльності, земельних відносин, обігу наркотичних і психотропних речовин, зброї, пожежної безпеки, безпеки дорожнього руху та ін. За вчинення адміністративних правопорушень у таких сферах слід законодавчо передбачити адміністративну відповідальність поряд з громадянами та посадовими особами також і юридичних осіб незалежно від форми власності.

В якості мір адміністративного покарання щодо юридичних осіб доцільно було б застосовувати такі адміністративні стягнення, як попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; тимчасове призупинення певної діяльності; позбавлення дозволу (ліцензії) займатися певною діяльністю; припинення діяльності. При цьому з метою диференціації покарання доцільно в бі-

льшості випадків встановити посилену відповідальність при повторності тих чи інших аналогічних порушень з боку юридичних осіб. У якості додаткових для юридичних осіб доцільно було б, на наш погляд, застосовувати такі стягнення, як оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; тимчасове призупинення певної діяльності. При призначенні юридичним особам адміністративного покарання слід враховувати характер вчиненого правопорушення, розмір завданого збитку, майнове і фінансове становище особи, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність. Звичайно, перелік та зміст обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення для юридичних осіб, повинен бути дещо іншим порівняно з такими обставинами для фізичних осіб.

Відповідних корегуючих змін повинно зазнати і нормативне регулювання провадження в справах про адміністративні правопорушення юридичних осіб. Зокрема, на наш погляд, доцільно збільшити строки давності накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб щонайменше до шести місяців, а за окремі правопорушення – і до одного року, а також подовжити строки виконання окремих адміністративних стягнень, передбачити обов'язок відшкодування завданої шкоди громадянам, державі або іншим юридичним особам та ін.

Існує потреба в КУпАП окремо передбачити особливості несення адміністративної відповідальності народних депутатів, депутатів місцевих рад та суддів. Як відомо, Конституція України, окремі закони передбачають специфіку правового статусу цих осіб, зокрема щодо їх недоторканості та можливості несення правової відповідальності на загальних засадах. Слід зазначити, що народні депутати, депутати місцевих рад та судді є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, які через їх особливий правовий статус не можуть нести таку відповідальність на загальних засадах. У зв'язку з цим логічно припустити, що за біль-

шість адміністративних проступків народні депутати та судді мають нести здебільшого дисциплінарну відповідальність (це не стосується депутатів місцевих рад). Водночас, за вчинення цілого ряду адміністративних проступків народні депутати та судді повинні нести адміністративну відповідальність на загальних засадах як звичайні громадяни. На це, зокрема, вказав у своєму рішенні Конституційний Суд України від 26 червня 2003 року [3]. Але й у таких випадках слід нормативно закріпити можливість заміни для них за певних обставин адміністративної відповідальності дисциплінарною. Щодо можливості застосування до цієї категорії порушників окремих адміністративних стягнень то, на наш погляд, із одинадцяти адміністративних стягнень, передбачених сьогодні чинним законодавством, до них недоцільно було б застосовувати такі стягнення, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, суспільно корисні роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.

Залишаються неналежно визначеними в чинному адміністративно-деліктному законодавстві й непрості питання процесуально-процедурного характеру щодо порядку притягнення депутатів до адміністративної відповідальності. Особливо це стосується народних депутатів. У згаданому Рішенні Конституційного Суду України говориться, що народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України. Отже, особливості несення адміністративної відповідальності депутатами та суддями слід деталізувати і нормативно визначити у КУпАП, насамперед, доповнивши його відповідними статтями.

Зі встановленням відповідальності за вчинення військових адміністративних правопорушень (Розділ ІЗ-Б КУпАП) певного корегування потребує редакція ст. 15 КУпАП. Частину першу ст. 15 КУпАП, де передбачено неможливість застосування до військовослужбовців окремих

адміністративних стягнень, доцільно доповнити таким стягненням, як суспільно корисні роботи. Можливість передачі матеріалів про адміністративні правопорушення з боку військовослужбовців відповідним органам для вирішення питання про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності замість накладення на них адміністративних стягнень слід поширити, на наш погляд, на всі категорії військовослужбовців, а не лише відносно військовослужбовців строкової служби.

Аналізуючи законодавчу регламентацію застосування адміністративних санкцій за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, слід зауважити, що при цьому наявне певне протиріччя положенням ст.ст. 25 та 36 КУпАП, відповідно до яких за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове адміністративне стягнення. Водночас, багато статей глави 13-А КУпАП за окремі види адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, (особливо при повторності певних протиправних діянь) передбачають одночасне застосування всіх трьох видів адміністративних стягнень: і штраф, і конфіскацію, і позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. При цьому відповідно до ч. 5 ст. 30 КУпАП позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті Особливої частини Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Це загальне положення стосується не лише адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а й будь-яких інших, вчинених посадовими особами. Коли ж позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю спеціально передбачено в санкціях статей Особливої частини КУпАП (як у нашому випадку), то це стягнення призначається судом строком на один рік (ч. 6 ст. 30 КУпАП). Отже, у ст.ст. 25 та 36 Кодексу необ-

хідно внести відповідні зміни стосовно того, що за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне адміністративне стягнення або основне і одне або два додаткових адміністративні стягнення.

Потрібно зауважити, що в окремій статі КУпАП, які визначають порядок провадження у справах даної категорії, слід також внести відповідні поправки, замінивши термін «адміністративне корупційне правопорушення» на «адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією» (це, зокрема, ст.ст. 257 ч. 2 і 3, 285 ч. 7 та ін.).

Слід констатувати також наявність певних доктринально-нормативних і правозастосовних зауважень відносно санкцій ст. 130 КУпАП, які передбачають лише одні фіксовані розміри штрафів із обов'язковим одночасним застосуванням до водіїв також фіксованих строків позбавлення права керування транспортними засобами. Це суперечить вимогам ч. 2 ст. 61 Конституції України, де говориться, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер, а також загальним принциповим положенням ст. 33 КУпАП, у якій визначено, що при накладенні стягнення враховується характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Але нещодавно з цього чомусь зроблено виняток щодо випадків накладення стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Тобто, у суду під час розгляду справ цієї категорії відсутня можливість диференціації накладення адміністративних стягнень у залежності від обставин правопорушення та особи правопорушника. Прагнення зменшити кількість подібних правопорушень за рахунок відступу від основоположних правових принципів, на наш погляд, неприпустимо.

Особливої уваги потребує вирішення питання настання адміністративної відповідальності при повторності тотожних правопорушень. Значна кількість статей Особливої частини КУпАП передбачає посилену відповідальність за вчинення особою повторних протягом року аналогічних протиправних дій. Проте в Кодексі

відсутня навіть якась єдина термінологія щодо цього явища, не кажучи вже про чітке визначення цього поняття. В одних випадках законодавець визначає це, як «вчинення тих самих дій особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню» (ст.ст. 65, 89, 166-11, 185-10 та ін.), в інших – як «ті самі дії, вчинені повторно протягом року після застосування заходів адміністративного стягнення» (ст. 172-9), – як «ті самі дії, вчинені особою повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення» (ст.ст. 146, 148-1, 164-4 та ін.) тощо. Окремі ж статі КУпАП визначають це, як «повторне протягом року вчинення будь-якого з таких же порушень» без будь-якого згадування про застосування до особи в попередньому випадку адміністративного стягнення (ст.ст. 85, 121, 128, 130 та ін.). Водночас, більш складним є питання початку відліку річного терміну повторності. Чи з дати вчинення першого аналогічного правопорушення (дня складення протоколу), чи з дати винесення постанови про накладення адміністративного стягнення, чи з дня набрання такою постановою законної сили, чи з дня закінчення виконання стягнення. На наш погляд, цю прогалину слід унормувати шляхом передбачення в Загальній частині КУпАП окремої статті щодо повторності, яку слід визначати як повторне протягом року вчинення аналогічних протиправних дій, за які особою вже було піддано адміністративному стягненню. Річний термін доцільно визначати з дня винесення постанови про накладення адміністративного стягнення.

З цього приводу ст. 24-1 КУпАП варто доповнити приміткою про те, що застосування заходів впливу до неповнолітніх не є заходами адміністративного впливу (аби повторно протягом року вчинення аналогічного порушення цією особою, уже повнолітньою, не тягло за собою посиленої відповідальності).

На наш погляд, назріла необхідність певного корегування окремих статей КУпАП, зокрема: ст. 51 – щодо передбачуваного нею визначення розміру дрібного викрадення чужого майна вартістю, що не перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян; ст.ст. 148 (пошкодження таксофонів), 161 (незаконний

відпуск чи придбання бензину при відсутності ознак розкрадання), 162 (порушення правил про валютні операції) та ін. – на предмет їх реального правозастосування.

Дещо нелогічно звучить редакція ст. 176 КУпАП – виготовлення або зберігання самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення або зберігання без мети збуту апаратів для їх вироблення. А у випадках такого виготовлення з метою збуту? Отже, абсолютно логічно доповнити ст. 176 частиною другою, яка передбачала б посилену адміністративну відповідальність за самогоніваріння з метою збуту.

Існує потреба удосконалення і окремих процесуально-процедурних положень КУпАП. Зокрема, доцільно, на наш погляд, передбачити в Кодексі загальний строк давності виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, визначивши його диференційовано щодо окремих видів стягнень.

Висновки. Таким чином, вітчизняне адміністративно-деліктне законодавство потребує подальшого нагального кардинального удосконалення, яке буде сприяти підвищенню його ефективності, зміцненню законності та правопорядку в країні, покращенню правоохоронної практики у сфері протидії адміністративним правопорушенням.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток № 51. Ст. 1122.
2. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 533 с.
3. Рішення Конституційного Суду № 12-рп/2003 від 26 черв. 2003 р.
4. Конституція України, прийнята 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

References

1. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennja vid 7 grud. 1984 r. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy*. 1984. Dodatok № 51. St. 1122.
2. Kolpakov V.K., Kuz'menko O.V. Administratyvne pravo Ukrainy: pidruch. Kyi'v: Jurinkom Inter, 2003. 533 s.
3. Rishennja Konstytucijnogo Sudu № 12-rp/2003 vid 26 cherv. 2003 r.
4. Konstytucija Ukrainy, pryjnjata 28 cherv. 1996 r. *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy*. 1996. № 30. St. 141.

DOMESTIC ADMINISTRATIVE-DELICT LEGISLATION ON THE WAY TO ITS IMPROVEMENT

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: kafedra92@ukr.net

Purpose: the article explores some issues of further improvement of domestic administrative and tort legislation. **Research methods:** system analysis and synthesis, comparative legal and doctrinal cognition. **Results:** some problems of further improvement of the administrative-tort legislation of Ukraine are identified and the ways of their solution are suggested. **Discussion:** the need for a radical reform of the domestic administrative-tort legislation in the context of European integration of the Ukrainian state.

The article is devoted to the research of the further improvement of the administrative-delict legislation of Ukraine. It is noted that, along with the need for a radical and fundamental reform of the contents of such legislation, which is expected in an indefinite perspective, today it also requires less costly, not time-consuming so-called «cosmetic» improvement.

Issues that are fundamentally new and are consequences of systematic changes of the modern administrative-delict legislation, which require their urgent solution, include those that are connected, in particular, with the establishment of administrative liability of legal entities, the determination of a system of administrative penalties that can be applied to such subjects, and procedural particularities of their application; with the possibility of adoption the Code of Criminal Misconducts, which will undoubtedly include some of the most socially dangerous administrative misconducts, etc. However, nowadays the less important improvements of the current Code on Administrative Offences are important.

It is necessary to clarify certain definitions, provisions, terms, redaction of separate articles of this Code of both substantive and procedural contents. Such revision concerns the improvement of certain definitions and concepts, the exclusion of separate acts (so-called «dead» articles) from the category of administrative-punishable offences, the determination of administrative liability for certain unlawful acts, the prediction of the peculiarities of the administrative liability of certain subjects, in particular people's deputies and members of local councils, judges; clarification of certain procedural time limits, etc.

The exclusion of the mentioned deficiencies will help to improve the qualification of certain unlawful acts, strengthen the law and order in the country, improve the current legislation on administrative offences and its applying.

Keywords: administrative-delict legislation; the Code of Ukraine on Administrative Offences; administrative liability; administrative penalties; administrative offences.