

## ПРОЕКТ АДМІНІСТРАТИВНОГО КОДЕКСУ УРСР 1967 РОКУ: ІСТОРІЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

З розбудовою національної правової держави досить актуальним є створення сучасної, ефективної системи державного управління. Нова система державного управління може бути створена шляхом проведення адміністративної реформи, одним з напрямків якої є напрацювання сучасної правової бази, систематизація адміністративного законодавства шляхом його кодифікації. В свою чергу кодифікація адміністративного права повинна здійснюватись поетапно, за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання.

З огляду на актуальність цього питання в наш час варто звернутись до історичного досвіду, адже ще в 1967 р. в межах другої кодифікації радянського законодавства було підготовлений перший варіант проекту Адміністративного кодексу УРСР. Підготовкою проекту займалися співробітники «Юридичної комісії при Раді Міністрів УРСР», яка була створена 23 березня 1963 р. відповідно до постанови № 353.

Згідно з положенням про Юридичну комісію, затвердженим 31 жовтня 1963 р., основним завданням її діяльності було проведення роботи, пов'язаної з кодифікацією законодавства Української РСР, а також розробка за дорученням Уряду і попередній розгляд проектів законодавчих актів і рішень з питань нормативного характеру [1, с.113].

У відповідності з покладеним на Юридичну комісію основним завданням, вона займалась розробкою проектів кодексів УРСР, які стосувались різних галузей права. Так, зокрема в 1967 р., робочою комісією та відділом підготовки законопроектів і юридичних висновків, який очолював Сірош І.Л., була виконана значна робота по підготовці проекту Адміністративного кодексу.

Наприкінці 1967 р., робоча комісія та відділ, відповідно до затверджених квартальних планів роботи на 1968 рік повинні були продовжити роботу над проектом Адміністративного кодексу «з врахуванням зауважень і пропозицій міністерств і відомств, виконкомів обласних Рад депутатів трудящих, наукових і навчальних юридичних установ [2, арк.2].

Розробка проекту Адміністративного кодексу УРСР була по суті другою ґрунтовною спробою кодифікації адміністративного законодавства України, за часів перебування її в складі СРСР. Перша була зроблена в 1922–1927 рр. і завершилась прийняттям 12 жовтня 1927 р. на другій сесії ВУЦВК десятого скликання Адміністративного кодексу УРСР. Введений в дію він був з 1 лютого 1928 р. і складався з 525 статей, згрупованих у 15 розділів.

На той час, крім УРСР, в жодній з інших радянських республік не було Адміністративного кодексу. В світі подібний акт діяв лише в одній країні – Португалії. Однак там він фактично регулював організаційні питання діяльності органів влади і не був адміністративним кодексом в повному розумінні цього поняття [3, с.51]. Діяв Адміністративний кодекс УРСР 1927 р.

до кінця 30-х років. Офіційно він не був скасований, проте в подальшому його перестали застосовувати.

В 60-х роках, у зв'язку з ґрунтовними змінами, які відбулись в суспільстві, на порядку денному знов постало питання кодифікації адміністративного права. Перший варіант проекту Адміністративного кодексу був затверджений в червні 1967 р., в його підготовці, крім співробітників Юридичної комісії, взяли також участь вчені – юристи, представники прокуратури, Верховного Суду. Проект складався з 4-х розділів і 219 статей. В червні 1967 року він був розісланий в деякі міністерства і відомства, у всі обласні суди, обласні прокуратури, облвиконкоми, в юридичні навчальні заклади – всього в 60 установ [4, арк.71].

В цілому проект був схвалений, але на 152 статті з 52 установ надійшли зауваження і пропозиції. На 66 статей зауважень не надходило.

1 квітня 1968 р., на порядок денний засідання Юридичної комісії було поставлено питання про результати розгляду зауважень і пропозицій, що надійшли від міністерств, відомств і інших організацій та наукових установ на проект Адміністративного кодексу УРСР. Доповідачем з цього питання був ст.консультант Битий С.В. [4, арк.1].

Найбільш суттєві зауваження та пропозиції узагальнено відділом підготовки законопроектів і юридичних висновків. Так, зокрема деякими установами було запропоновано готувати проект не Адміністративного кодексу, а Кодексу про адміністративну відповідальність, чітко дотримуючись при цьому проекту Основ законодавства Союзу РСР про адміністративну відповідальність [4, арк.71].

З цієї пропозицією робоча комісія не погодилась. Члени комісії висловились за те, щоб проект кодексу широко охоплював всі питання адміністративно – правових відносин, в тому числі склади всіх адміністративних правопорушень, порядок розгляду, і вирішення скарг, не пов'язаних безпосередньо з адміністративним примусом. При цьому члени комісії керувалися тим, що, якщо навіть і будуть прийняті Основи законодавства про адміністративну відповідальність в тих межах, в яких існує проект Основ, Адміністративний кодекс УРСР не порушить загальних принципів кодифікації радянського законодавства. В одному законодавчому акті, на думку членів робочої комісії, буде консолідоване все діюче республіканське адміністративне законодавство.

Очевидно однією з причин розбіжностей з цього питання було те, що в той час відбувалось посилення союзних начал, мала місце централізація законодавчого регулювання, посилювалась уніфікація законодавства. Поряд з цим діяла відповідна конституційна норма. Так, зокрема, в Конституції СРСР 1936 р., яка була чинною на той час, зазначалось: «В разі розходження закону Союзної республіки з законом загальносоюзним, діє загальносоюзний закон [5, с.348].

Деяко інший характер мали зауваження членів Верховного Суду. Вони запропонували змінити редакцію ст.ст.1 і 2 проекта, зазначаючи при цьому, що «предметом регулювання Кодексу повинні бути не відносини у сфері

державного управління», а «відносини у сфері адміністративної діяльності» [4, арк.72]. З цією пропозицією комісія погодилась.

Але, поряд з цим, на засіданні комісії окремими членами була також висловлена пропозиція про те, що предметом регулювання Кодексу повинні бути «адміністративно – правові відносини між органами державної влади, державного управління, відносини між цими органами і їх посадовими особами, з громадськими організаціями і громадянами» [4, арк.72].

Така пропозиція ґрунтувалась перш за все на тому, що це формулювання більш чітко окреслило б завдання Адміністративного кодексу. Слова «адміністративно – правові відносини,» на думку окремих членів комісії, чіткіше вказували, які саме права і обов'язки адміністративних органів і громадян повинен регулювати Кодекс.

Зауваження Прокуратури УРСР стосувались ст.55 проекту. Вказувалось на те, що оскільки факт побудови на нетрудові доходи будівель, дач і інших споруд може бути доведений лише в законному порядку і встановлений обвинувальним вироком суду, то і конфіскація таких будівель можлива лише на підставі обвинувального вироку суду.

Ровенський облвиконком та Сектор держави і права Академії наук УРСР запропонували виключити з проекту Кодексу ст.125, яка передбачає адміністративну відповідальність за згодовування худобі та птиці хлібопродуктів. Основним аргументом було те, що на практиці закон щодо цього питання фактично не застосовується.

Ровенський облвиконком також запропонував обмежити місцеві органи влади прийняттям лише загальнообов'язкових рішень, які стосуються питань боротьби з наслідками стихійного лиха, епідеміями і епізоотіями. Інші питання, з яких місцеві органи видають загальнообов'язкові рішення, включити в Адміністративний кодекс у вигляді окремих статей, які встановлюють відповідну адміністративну відповідальність. Ровенський облвиконком обґрунтував свою пропозицію тим, «що загальнообов'язкові рішення, які приймаються місцевими радами, в ряді випадків юридично неграмотні, а в окремих випадках не відповідають тим цілям, заради яких вони приймаються» [4, арк.74]. Члени робочої комісії з цією пропозицією погодились лише частково.

Різні точки зору були висловлені відомствами і членами робочої комісії з питання про процесуальний порядок порушення адміністративних справ. Одні висловлювались за збереження існуючого порядку порушення цих справ, передбаченого ст.ст.14,15 Указу Верховної Ради УРСР від 15 грудня 1961 р. «Про подальше обмеження застосування штрафів, які накладаються в адміністративному порядку», відповідно до якого складений протокол (акт) про адміністративне правопорушення, є документом, що підтверджує факт здійснення правопорушення і одночасно являється підставою для порушення справи.

Інші члени комісії та співробітники відомств, в які був направлений проект Адміністративного кодексу, висловились за те, щоб крім протоколу про адміністративне правопорушення, уповноваженим органом (посадовою особою) виносилась постанова про порушення справи, а потім поста-

нова про накладення адміністративного стягнення, якщо для цього будуть підстави.

Комісія прийняла рішення, щоб в кожному окремому випадку орган (посадова особа) уповноважений розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймали рішення про порушення адміністративної справи або відмову в порушенні. Але в статті 175 проекту не було вказано, яким саме документом повинно оформлятися це рішення – постановою чи резолюцією.

Надійшли зауваження на ст.51 проекту кодексу, в якій зазначалось, що розмір штрафу, який накладається на місці вчинення правопорушення, не повинен перевищувати одного карбованця. Поряд з цим, штраф за порушення правил дорожнього руху на той час перевищував вказану суму, а штраф за безквитковий проїзд становив п'ять карбованців. У зв'язку з цим членам робочої комісії було запропоновано встановити інший максимальний розмір штрафу, що накладається на місці вчинення правопорушення.

Заслужували на увагу питання, які стосувались підвідомчості справ про адміністративні правопорушення. Так, зокрема, зазначалось, що в другому варіанті проекту Адміністративного кодексу не було чітко визначено підвідомчість справ щодо таких адміністративних правопорушень як ухилення працездатних громадян від суспільно корисної праці та порушення правил використання земель.

Під час доопрацювання проекту Адміністративного кодексу серед членів комісії виникла дискусія щодо того, чи необхідно передбачити в проекті, в разі потреби, проведення експертизи і чи слід регламентувати порядок її призначення і проведення. Поряд з цим ст.177 проекту

«Перевірка матеріалів адміністративної справи» було передбачено проведення експертизи за клопотанням правопорушника або іншої зацікавленої особи чи за ініціативою органу (посадової особи) уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення, в випадках, коли для вирішення справи необхідно мати спеціальні знання. Оплату праці експертів та порядок проведення експертизи передбачалось здійснювати в тому ж порядку, який існував при проведенні експертизи у кримінальних цивільних справах.

Дискусійним виявилось питання щодо того чи слід в проекті передбачити норму, в якій вказувалися б обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративні правопорушення і які дані можна вважати доказами в справі про адміністративні правопорушення.

За наполяганням більшості членів робочої комісії було вирішено доповнити проект двома новими статтями: «Обставини, що підлягають з'ясуванню при розгляді справи про адміністративне правопорушення» і

«Докази в справі про адміністративне правопорушення».

Доказами вважались фактичні дані, на основі яких орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні й інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані повинні були встановлюватись протоколом про адміністративне правопорушення, пояснення-

ми особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, документами.

Необхідно зазначити, що редакція окремих статей проекту Адміністративного кодексу була значною мірою подібною до відповідної редакції «Кодексу про адміністративні правопорушення», прийнятому в 1984 р. Це, на нашу думку, дає підстави вважати, що окремі напрацювання робочої комісії по підготовці проекту Адміністративного кодексу були свого часу використані іншою робочою групою при підготовці «Кодексу про адміністративні правопорушення».

Проект Адміністративного кодексу було заплановано остаточно доопрацювати з врахуванням зроблених до нього зауважень, до 1 липня 1968 р. [4, арк.65]. Але поряд з цим, як свідчать протоколи засідань Юридичної комісії, даний документ на її засіданнях більше не розглядався [6, арк.1, 60, 102].

В той час, як нам здається, він не міг бути прийнятий в тому вигляді, у якому був запропонований, адже, по-перше, суперечив Основам законодавства СРСР, по-друге – в одному акті об'єктивно неможливо одночасно здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства.

На сучасному етапі, з огляду на необхідність проведення адміністративної реформи в Україні та створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління, варто вивчити історичний досвід з тим, щоб не повторювати помилок минулого і запозичити все те позитивне, що мало місце в свій час.

У перспективі – в країні доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно – правового регулювання. Завершитись ця кодифікація повинна прийняттям єдиного, узагальнюючого Адміністративного кодексу у вигляді відповідних томів, кожен з яких повинен мати кодифікований характер.

**Список літератури:** 1. Збірник постанов і розпоряджень Уряду Української Радянської Соціалістичної Республіки. 1963. № 10. 2. Центральний державний архів вищих органів влади і управління України ( далі ЦДАВО України). Ф.4695. Оп.1. Спр.91. Арк.2. 3. Юридична енциклопедія в 6-ти томах. К., 2001. Т.1. 4. ЦДАВО України. Ф.4695. Оп.1. Спр. 95. Арк.71. 5. Хрестоматія з історії держави і права України. За ред. В.Д. Гончаренка. К., 1997. Т.2. 6. ЦДАВО України. Ф.4695. Спр.96. Арк.1, 60, 102.

*Надійшла до редколегії 06.06.03*