

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

З часу схвалення Верховною Радою України Концепції судово-правової реформи, якою передбачалася, крім іншого, розробка та прийняття нового Кодексу про адміністративні правопорушення, минуло чотири роки¹. Термін достатній, щоб спробувати підвести певні підсумки зробленого, а також окреслити проблеми, які потребують свого вирішення в процесі подальшого здійснення реформи, зокрема, реформи законодавства про адміністративну відповідальність.

На жаль, зроблено для здійснення цієї реформи досить мало. З 1992 р. комісією при Міністерстві юстиції України підготовлено лише перший варіант проекту нового Кодексу про адміністративні проступки, причому, до нього включено тільки матеріально-правові норми. У проекті викладені загальні положення, визначено поняття адміністративного проступку, систему адміністративних стягнень, загальні правила їх накладення, а також систему конкретних складів проступків. До обговорення проекту вченими та практиками, не кажучи вже про широку громадськість, справа не дійшла, оскільки він не опублікований ні в наукових виданнях, ні в інших друкованих засобах масової інформації, що також необхідно визнати як недолік у роботі комісії. Разом з тим цей проект потребує суттєвого доопрацювання і часто-густо - з питань принципового характеру. Звернемо увагу на основні проблеми, які, на нашу думку, потребують першочергового вирішення.

До їх числа, безперечно, належить питання про суб'єкти адміністративної відповідальності. У проекті Кодексу здійснено спробу визнати такими суб'єктами юридичних осіб, але зроблено це дуже невдало. Не заперечуючи необхідності врегулювання адміністративної відповідальності юридичних осіб, хочемо звернути увагу на особливості цієї відповідальності. Перш за все, формулювання поняття проступку, форм вини, обставин, що виключають адміністративну відповідальність, підстав для звільнення від неї, мети та видів адміністративних стягнень,

¹ Див.: Голос України. 1992. 12 серпня.

загальних правил їх накладення не може бути однаковим для фізичних і юридичних осіб. Розмір штрафних санкцій для тих і інших, безумовно, також повинен суттєво відрізнятися. Тому доцільно, на нашу думку, особливості адміністративної відповідальності юридичних осіб врегулювати окремою главою.

Інше питання принципового значення - це визначення системи адміністративних стягнень. У проекті залишено всі існуючі стягнення, а також пропонується додати до них ще два - позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю і громадські роботи. Перше запозичується із кримінального законодавства, що, мабуть, мало узгоджується з роботою, яка ведеться щодо його декриміналізації. Друге, суть якого полягає в покладенні обов'язку відпрацювати на різних громадсько-корисних роботах певну кількість годин, суперечить нормам міжнародного права, що забороняють використання примусової праці.

Щодо існуючої системи адміністративних стягнень варто зазначити, що в адміністративно-правовій літературі вже не раз ставилось питання про необхідність її перегляду. Із семи видів стягнень принаймні два вичерпали себе: оплатне вилучення та виправні роботи. Оплатне вилучення предметів суттєво обмежує право власності громадян, що в умовах демократизації відносин власності неприпустимо. Це ж стосується і конфіскації, яка, на нашу думку, повинна застосовуватися лише щодо предметів та грошей, одержаних незаконно або обмежених у обігові. Виправні роботи, як і вже згадані громадські роботи, не можуть застосовуватися з точки зору міжнародного права. Для підвищення ефективності адміністративного арешту як адміністративного стягнення необхідно збільшити його строк до 1-3 місяців.

Одним з основних завдань реформування законодавства про адміністративну відповідальність є перегляд системи складів адміністративних проступків. При цьому необхідність кожного складу повинна визначатися з точки зору доцільності заборони, її дієвості, відповідності принципам правової держави тощо. У проекті Кодексу кількість складів збільшено порівняно з чинним КпАП приблизно на сто, з чим важко погодитися. Навіть для неспеціаліста зрозуміло, що при цьому враховані побажання численних адміністративно-юрисдикційних органів, які, як свідчить практика, завжди були схильні до необґрунтованого збільшення кількості заборон і підвищення санкцій за їх порушення.

Не вирішено в проєкті також ще одне важливе питання - посилення адміністративно-правової охорони прав та інтересів громадян. Цьому має бути присвячено спеціальну главу, причому, саме з неї повинна розпочинатися Особлива частина Кодексу. Адміністративну відповідальність у цій главі необхідно передбачити за порушення будь-яких прав та свобод громадян, зрозуміло, якщо вони за своїм характером не тягнуть відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності.

Якщо матеріальну частину законодавства про адміністративну відповідальність розроблено хоча б у першому варіанті, над яким можна працювати далі, то до підготовки проєкту Адміністративно-процесуального кодексу (його складовою частиною повинні стати норми, які регулюють провадження в справах про адміністративні проступки) черга взагалі ще не дійшла. Очевидно, що багато положень чинного законодавства, яке регламентує це провадження, можна зберегти, однак ряд важливих проблем вимагає нового вирішення.

Перш за все, необхідно скоротити число органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки. Хоча в Концепції судово-правової реформи намічено утворення адміністративних судів, вони неспроможні будуть розглядати всі подібні справи через їх велику кількість. До того ж, крім розгляду цих справ, на адміністративні суди буде покладено ще й інші функції, зокрема, розгляд скарг на рішення різних адміністративних органів. Тому право розглядати справи про адміністративні проступки потрібно залишити і за деякими іншими органами, зокрема, міліції, пожежного нагляду, митного комітету тощо. Адміністративні суди повинні виконувати щодо них функції касаційної інстанції.

Певного спрощення потребує існуючий порядок оскарження постанов. У чинному КпАП (ст. 288) передбачено три варіанти цього порядку: альтернативний, коли скаргу можна подати або у вищий орган (вищий посадовій особі), або в суд; послідовний, тобто скаргу в суд можна подати тільки після звертання у вищий орган; винятковий, коли скарга подається лише у вищий орган (вищий посадовій особі). Разом з тим побудова демократичної правової держави передбачає забезпечення можливості для громадян використовувати судову форму захисту прав та інтересів від свавілля будь-яких адміністративних органів. Тому вже в чинному КпАП необхідно залишити лише альтернативний порядок

оскарження постанови, а після утворення адміністративних судів - судовий порядок.

Зараз постанова районного (міського) суду (судді) про накладення адміністративного стягнення визнається остаточною і оскарженню в порядку провадження не підлягає, але може бути скасована або змінена самим суддею за протестом прокурора, а головою вищого суду - також з власної ініціативи, тобто можливість перегляду таких постанов все-таки існує. У зв'язку з цим нічим не обгрунтоване положення про остаточність постанови суду або судді, і перешкод для закріплення права на їх оскарження також нема. Інша справа, що сам перегляд справи має бути спрощений, здійснюватись одноособово судьями вищих судів.

Нарешті, слід звернути увагу на проблеми виконавчого провадження. Аналіз матеріалів практики свідчить про те, що значна кількість постанов про накладення адміністративних стягнень взагалі не виконується. Особливо це стосується постанов про застосування штрафу - найпоширенішого стягнення, з яких не виконується приблизно 20-30 відсотків. Однією з причин такого становища є складний порядок примусового стягнення штрафу. На нашу думку, значно поліпшити ситуацію могло б закріплення в законі можливості заміни штрафу адміністративним арештом у разі злісного ухилення особи від його сплати.

Такі лише деякі найважливіші зауваження щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність. Прийняття нових кодексів - про проступки і процесуального - справа досить тривалого часу. Деякі із висловлених пропозицій можна було б реалізувати вже зараз шляхом внесення відповідних змін та доповнень до чинного КпАП України.

Надійшла до редколегії 19. 02. 96 р.