

*А.Т.Комзюк, канд.юрид.наук,докторант Нац. ун-ту внутр. справ*

### **ЗАКОНОДАВСТВО ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ, ЗАВДАНЬ ТА СИСТЕМИ**

В умовах реформування правової системи нашої держави, зокрема, здійснення реформи адміністративного права, особлива увага має приділятися розробці відповідних теоретичних засад, до чого слід віднести, безумовно, чітке визначення понять, застосування юридичних термінів. Одним із них є термін «законодавство про адміністративні правопорушення», сутність та систему якого, незважаючи на широке його вживання в нормативних актах та у правовій літературі, в наш час визначити досить непросто.

Насамперед, слід звернути увагу на неоднозначне розуміння поняття «законодавство». В юридичній літературі раніше до нього традиційно включали як сукупність законів, так і систему всіх нормативних актів держави в цілому або з окремих галузей права (цивільне законодавство, адміністративне законодавство тощо) [11, с. 267]. З подібного розуміння сутності терміна «законодавство» логічно випливало також трактування окремих його складових – митне законодавство, податкове законодавство тощо, в яких доля власне законів дуже незначна, тобто переважають підзаконні нормативні акти, в тому числі відомчі.

Таке ж розуміння було покладено і в основу визначення системи нормативних актів, які регулюють адміністративну відповідальність, – «законодавство про адміністративні правопорушення». На час проведення їх кодифікації правомірність застосування цього терміна ні у кого не викликала сумнівів, адже до таких актів було віднесено як закони («законодавчі акти»), так і підзаконні акти – акти урядів та місцевих рад.

Тепер же виникає запитання: чи можна в наш час в цьому випадку вживати термін «законодавство», адже ст. 92 Конституції України [1] передбачено, що діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Це означає, що регулювання адміністративної відповідальності будь-якими підзаконними актами є неконституційним. Отже, вживати термін «законодавство» в цьому випадку вже слід тільки із застереженням, що йдеться про систему законів, та й то придатним він є переважно для використання в правовій теорії (слід зауважити, що в останніх підручниках вже застосовується невизначене «нормативні акти, які регулюють адміністративну відповідальність» [9, с. 38]). В самих же подібних законах мова має йти саме про закон (завдання закону, чинність закону тощо). В цьому випадку можна провести паралель із Кримінальним кодексом, в якому чітко сказано про «кримінальний закон», хоча в теорії кримінального права широко використовується термін «кримінальне законодавство». В кримінальному праві ці поняття вже давно усталені, оскільки кримінальна відповідальність завжди регулювалась виключно законом. Законодавча практика останніх років в основному також відійшла від засто-

сування як узагальнення термінів «законодавство», «законодавчі акти», замінивши їх однозначним – «закон».

Таким чином, вживаючи термін «законодавство про адміністративні правопорушення», ми розуміємо під ним систему законів, які регулюють адміністративну відповідальність. В Кодексі ж про адміністративні правопорушення (КпАП) [2] його застосовувати недоцільно, можна було б використати узагальнюючий термін «адміністративно-деліктний закон». Ми спеціально акцентуємо на цьому увагу, оскільки в проєкті КпАП, розробленому робочою групою при Верховному Суді України, як і раніше, мова йде про «законодавство» (в статтях, що визначають його систему та чинність).

Інше важливе питання – це визначення завдань адміністративно-деліктного закону. Як уявляється, вони мають бути похідними від базисних, концептуальних засад права у правовій державі. Правовій же державі повинно відповідати і правове законодавство. В свою чергу, правовим може бути визнано лише таке законодавство, яке базується на засадах пріоритету особи над всіма суспільними та державними інституціями. Звідси – адміністративно-деліктний закон повинен мати головним завданням захист прав, свобод і законних інтересів громадян, особливо тих з них, які не охороняються кримінально-правовими санкціями.

Слід звернути увагу на те, що ст. 1 чинного КпАП серед його завдань все ж називає охорону соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, але після охорони суспільного ладу та соціалістичної власності, тобто як об'єкт другорядний. Крім того, до об'єктів охорони віднесено права і законні інтереси підприємств, установ і організацій, встановлений порядок управління, державний і громадський порядок. Завданнями визнаються також зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Викликає сумнів необхідність закріплення останнього завдання («виховання громадян в дусі...»). В літературі вже зверталася увага на недоцільність його поміщення до кримінального закону, оскільки таке завдання є просто нереальним [10, с. 45]. На нашу думку, це справедливо і щодо адміністративно-деліктного законодавства.

Основним нормативним актом, який регулює адміністративну відповідальність, є КпАП. Цей Кодекс був прийнятий в грудні 1984 р. і набрав чинності 1 червня 1985 р. Слід звернути увагу на один цікавий факт: до КпАП було внесено зміни вже 12 квітня 1985 р., тобто ще до набрання ним чинності! Після цього ще понад 120 (!) разів до нього вносилися зміни і доповнення. Це означає, що КпАП не відповідає одній із основних ознак закону – стабільності. Разом з тим, незважаючи на величезну кількість змін та доповнень, зміст Кодексу, за великим рахунком, залишився незмінним. Хоча в ньому проголошується охорона багатьох цінностей, але реально його норми забезпечують лише безперербійне функціонування державного апарату, захист інтересів державних підприємств, установ та організацій.

Для ілюстрації наведемо лише один приклад. Так, останнім часом, як відомо, виникло дуже багато проблем в сфері побутового енергопостачання, допускаються численні порушення відповідних правил з боку як постачальників, так і користувачів. Проте в КпАП встановлено адміністративну відповідальність тільки за порушення правил користування електричною або тепловою енергією чи газом у побуті, що не завдало істотної шкоди (ст. 103<sup>1</sup>). Відповідальність же посадових осіб, з вини яких цілі будинки, квартали і навіть населені пункти потерпають без світла, тепла та газу, взагалі не передбачено. До того ж, протоколи про згадані правопорушення складають, як правило, представники підприємств та організацій, на які якраз і покладається енергозабезпечення. За своїм характером зазначені відносини є цивільно-правовими, але одна сторона в них захищена адміністративно-правовими засобами, інша ж є, по суті, безправною, хоча, нагадаємо, завдання щодо охорони прав громадян в КпАП проголошено. Подібних прикладів можна було б навести досить багато.

У зв'язку з цим слід звернути увагу також на зміст майбутнього КпАП, про проект якого вже згадувалось. На нашу думку, головні акценти в цьому проекті залишилися ті ж, що і в чинному КпАП. За великим рахунком, проект не можна назвати новим, це дещо оновлений Кодекс з багатьма застарілими складами (поширювання неправдивих чуток; незаконне виготовлення із готових промислових виробів нових товарів; незаконний відпуск або придбання бензину чи інших паливно-мастильних матеріалів; марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів; грубе порушення механізаторами правил технічної експлуатації сільськогосподарських машин; порушення правил відкриття поліграфічних підприємств тощо). Завдання ж щодо посилення захисту прав і законних інтересів громадян цей проект, як уявляється, виконати не зможе.

Не вирішено в проекті також ще одне дуже важливе завдання Кодексу – забезпечення повної кодифікації законодавства про адміністративні проступки. В ньому система цього законодавства закріплюється практично в такому ж вигляді, в якому вона існує в наш час – крім КпАП сказано також про інші «закони, що регулюють відносини, які потребують адміністративно-правової охорони» (ст. 2). В наш час до подібних норм належать приписи Митного кодексу України [3], який регулює відповідальність за порушення митних правил, законів «Про боротьбу з корупцією» [4], «Про державну податкову службу в Україні» [5], «Про відповідальність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину» [6], «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування» [7] та деяких інших.

На нашу думку, в КпАП потрібно передбачити механізм, що забезпечував би концентрацію всіх без винятку норм, які регулюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КпАП. В проекті ж КпАП склади порушень митних правил взагалі не сформульовано, відповідна стаття тільки відсилає до Митного кодексу. Таку ситуацію не можна визнати

нормальною, КпАП повинен стати єдиним нормативним актом, який визнає ті чи інші діяння адміністративними проступками і передбачає за їх вчинення адміністративну відповідальність. Це питання має бути вирішено так само, як і в кримінальному законодавстві – певне діяння визнається злочином тільки в Кримінальному кодексі. Наприклад, в митному законодавстві дається визначення контрабанди, але відповідальність за неї передбачено не Митним, а Кримінальним кодексом. Виникає запитання – чому ж тоді адміністративна відповідальність за порушення митних правил має регулюватися Митним кодексом, а не спеціалізованим законом, яким є КпАП?

Потребує також перегляду ставлення до регулювання повноважень органів місцевого самоврядування щодо прийняття рішень, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність. Закріплення за ними подібних повноважень обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов'язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу.

Зокрема, органам місцевого самоврядування надано право приймати рішення, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність, з питань боротьби із стихійним лихом та епідеміями. Разом з тим незрозуміло, де передбачається така відповідальність? Адже в самих рішеннях не можна, це суперечить Конституції. А в КпАП відповідальність за такі порушення відсутня. Зазначені органи можуть також встановлювати правила боротьби з епізоотіями, відповідальність за порушення яких передбачено ст. 107 КпАП. Крім цього, сільські, селищні та міські ради мають право встановлювати правила благоустрою територій міст та інших населених пунктів, забезпечення в них чистоти і порядку, правила торгівлі на ринках, а також правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких адміністративну відповідальність передбачено відповідно ст.ст. 152, 159 і 182 КпАП (ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]).

Викликає заперечення доцільність надання таких повноважень сільським та селищним радам. До того ж, зазначені правила можна було б уніфікувати в межах всієї України. Наприклад, чи потрібно в кожному місті, селищі або селі визначати свій час, протягом якого забороняється порушувати тишу в громадських місцях? Краще в КпАП визначити цей час централізовано. Це має бути нічний час – з 24.00 до 6.00.

Як видно із сказаного, в усіх перерахованих випадках органи місцевого самоврядування в наш час своїми рішеннями можуть лише встановлювати певні правила, таким чином вони реалізують гарантоване державою право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення. В жодному з таких рішень вони не можуть на власний розсуд встановлювати відповідальність за його порушення. Іншими словами, відносити ці рішення до системи нормативних актів, що безпосередньо регулюють адміністративну відповідальність, вже немає підстав. У зв'язку з цим потреба в ст. 5 КпАП, яка раніше закріплювала зазначені повноваження місцевих рад, взагалі відпала. Отже, недоцільно включати подібну норму і до нового КпАП.

Необхідно також звернути увагу на особливості формулювання в КпАП більшості складів адміністративних проступків, що опосередковано також впливає на систему адміністративно-деліктного законодавства. Маються на увазі ті норми, в яких проступком визнається порушення якихось правил, які вже одержали назву загальнообов'язкових (наприклад, правил дорожнього руху, правил зберігання зброї тощо). У відповідних статтях КпАП такі правила лише називаються, причому, частіш за все навіть без посилання на їх джерело. Повноваження щодо їх визначення мають Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування, про що вище йшла мова. Наприклад, згадані правила дорожнього руху встановлено Кабінетом Міністрів України, правила зберігання та використання зброї – Інструкцією про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затвердженою наказом МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622.

Запровадження, зміна чи скасування таких правил означає, по суті, зміни в регулюванні адміністративної відповідальності. Наприклад, Кабінет Міністрів України постановою від 18 серпня 2000 р. № 1276 вніс зміни до п. 2.1 Правил дорожнього руху, передбачивши обов'язок водія мати при собі чинний договір обов'язкового страхування цивільної відповідальності власника транспортного засобу. Невиконання цього обов'язку тягне адміністративну відповідальність, оскільки будь-яке порушення правил дорожнього руху визнається адміністративним проступком (завдяки ст. 125 КпАП, яка передбачає відповідальність за всі порушення цих правил, крім передбачених спеціальними статтями). Тобто можна стверджувати, що адміністративну відповідальність в даному випадку запроваджено підзаконним актом. Те ж саме можна сказати і про всі інші загальнообов'язкові правила, більшість з яких встановлюється, до того ж, не урядовими, а відомчими актами.

Таким чином, положення ст. 92 Конституції України щодо регулювання адміністративної відповідальності виключно законами України виконати не так просто. Для цього необхідно законами також встановити і всі загальнообов'язкові правила, що в наш час, як уявляється, просто нереально. Але це не означає, що така мета взагалі недосяжна. Наприклад, в Митному кодексі вичерпно перераховано види порушень митних правил, які визнаються адміністративними проступками. Те ж саме можна рекомендувати і щодо формулювання в майбутньому інших загальнообов'язкових правил, що сприяло б посиленню охорони прав громадян та інших суб'єктів під час застосування заходів адміністративної відповідальності.

**Список літератури:** 1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. 2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Додаток до № 52. Ст. 1122 (із змінами та доповненнями). 3. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 16. Ст. 203 (із змінами та доповненнями). 4. Про боротьбу з корупцією: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 34. Ст. 256. 5. Про державну податкову службу в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1994. №15. Ст. 84. 6. Про відповідаль-

ність підприємств, установ та організацій за порушення законодавства про ветеринарну медицину: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. №7. Ст. 58. 7. Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 46. Ст.411. 8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст.170. 9. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Ю.П. Битяка. Х., 2000. 10. Воробей П.А., Коржанський М.Й., Щупаківський В.М. Завдання та дія кримінального закону. К., 1997. 11. Юридичний словник / За ред. Б.М.Бабія, Ф.Г.Бурчака, В.М.Корещького, В.В.Цветкова. Вид.2-е, перероб. і доп. К., 1983.

*Надійшла до редколегії 12.03.2001*

*О.М. Литвак, канд. юрид. наук, народний депутат України,*

### **СПРАВЕДЛИВІСТЬ – СУТНІСТЬ І ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОЗАСТОСУВАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Моральна категорія справедливості складає найважливішу ознаку правової норми, є її суттю. Іншими словами, право – це легалізована справедливість. Тісний зв'язок справедливості та права відображає мова. Мабуть, на всіх мовах народів, які знають і поважають право, слова «справедливість», «право», «правда», «правосуддя» є однокореневими. У Польщі відомство, що зветься у нас Міністерством юстиції, має назву Міністерство справедливості. І це мудро, бо нагадує людям про головне призначення правосуддя – знаходити і відновлювати справедливість. Не можна не погодитись з А.М.Яковлевим. який пише: «Без примусу кримінальне правосуддя було б безсилим, без виховання – не людським. Але без справедливості правосуддя взагалі перестає існувати» [1, с.93].

Генетична пам'ять сучасного покоління зафіксувала, однак, уявлення і про «шмеякін суд», про «закон як дишло», або «стовп, який не можна переступити, але легко обійти» та багато такого смішного та страшного, оскільки у ньому – віковий досвід поневоленого народу.

Відомо, що більшовицька ідеологія досить своєрідно тлумачила справедливість: справедливо все, що йде на користь пануючому класу трудящих (читай, партноменклатурі). В.І.Ленін відверто виправдовував практику заручництва і кругової поруки, тобто покарання без вини і без суду. У записці наркомуну продовольства А.Д.Цюрупі вождь наказував: « По каждой волости назначайте (не берите, а назначайте) поименно заложников из кулаков, богатеев и мироедов, на коих возлагайте обязанность собрать и свезти на указанные станции или ссыпные пункты и слать властям все дочиста излишки хлеба в волости. Заложники отвечают жизнью за точное, в кратчайший срок исполнение наложенной контрибуции».

Далі читаємо: «...Ленин учил, что вполне допустима коллективная ответственность (круговая порука) и предложил применять «ответственность коллективную за совершение каких-либо действий (расстрел каждого десятого за каждый случай грабежа) и чтобы предотвратить возможность