

Принцип презумпції знання

закону у світлі забезпечення об'єктивності державного контролю



О. Д. Крупчан

кандидат юридичних наук, доцент, академік НАПрН України, директор Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф. Г. Бурчака НАПрН України

У статті доводиться необхідність забезпечення т. зв. реординації у відносинах органів виконавчої влади та їх посадових осіб з фізичними і юридичними особами, яка реалізується шляхом, з одного боку, надання громадянам права вимагати від керівних, владних суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з другого – покладання на цих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян.

Ключові слова: презумпція знання закону, державний контроль, реординація.

В статье доказываается необходимость обеспечения так называемой реординации в отношениях органов исполнительной власти и их должностных лиц с физическими и юридическими лицами, которая реализуется путем, с одной стороны, предоставлением гражданам права требовать от руководящих, властвующих субъектов должного поведения по обеспечению прав и свобод граждан, а с другой – возложением на этих субъектов четких обязанностей неуклонного выполнения указанных требований граждан.

Ключевые слова: презумпция знания закона, государственный контроль, реординация.

The article has the need for so-called reordination in relations executive authorities and their officials with the physical and legal persons, which is implemented by, on the one hand, granting citizens the right to demand from the ruling, powerful subjects proper conduct on the rights and freedoms, and the second – reliance on these subjects clear responsibilities for strict implementation of these requirements citizens.

Keywords: *ignorantia juris non excusat, state control, reordination.*

Аналізуючи проблематику контролю у сфері виконавчої влади, важливо привернути увагу до одного з нетрадиційних аспектів об'єктивності державного контролю. Останнім часом серед вчених-адміністративістів дедалі більше поширюється принципово новий погляд на суспільне призначення адміністративного права, який ґрунтується на визначенні Конституцією України головного обов'язку держави «утворення і забезпечення прав і свобод людини» та утвердженні принципу, згідно з яким саме «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

Встановленню нового режиму взаємовідносин має сприяти певне переосмислення методу регулювання адміністративного права і забезпечення т. зв. реординації у відносинах органів виконавчої влади та їх посадових осіб з фізичними і юридичними особами. Реординація реалізується шляхом, з одного боку, надання громадянам права вимагати від керівних, владних суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з другого – покладення на цих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян.

Уявляється, що реординація повинна враховуватись і при здійсненні державного контролю, і при вирішенні питання про притягнення до адміністративної відповідальності за результатами такого контролю. Здійснення контролю має передбачати не тільки порівняння результатів діяльності об'єкта контролю з вимогами, закріпленими в правових нормах, а й з'ясування причин, які зумовили відхилення його поведінки від зазначених вимог. Принцип об'єктивності контролю з урахуванням цього має охоплювати й об'єктивну оцінку причин вчинення.

Основну увагу, на нашу думку, необхідно приділити дослідженню питання про те, чи були створені відповідними органами виконавчої влади необхідні умови для належного виконання особою, що виступає як об'єкт контролю або притягується до адміністративної відповідальності, обов'язків, за невиконання яких передбачена юридична відповідальність. Причому дослідження цього в процесі здійснення контролю має проводитись у двох напрямках.

Перший напрям пов'язаний з дослідженням ситуацій, за яких для виконання передбаченого законом обов'язку особа повинна мати необхідні матеріально-технічні умови. Наприклад, для того, щоб громадянин міг своєчасно подати до податкових органів декларацію про свої доходи, з боку цих органів повинні бути забезпечені: достатня кількість бланків декларацій про доходи, достатня кількість працівників для прийняття декларацій і відповідний режим роботи підрозділів, до яких повинні подаватись декларації, надання роз'яснень щодо правил заповнення декларацій тощо. Відсутність таких умов, у свою чергу, може призвести до вчинення особою адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Другий напрям пов'язаний з дослідженням ситуацій, що передбачають знання та розуміння громадянами положень відповідних нормативно-правових актів. Метод реординації в даному випадку полягає у тому, що держава в особі її органів зобов'язана забезпечити всім змогу ознайомитись з нормативно-правовими актами і не тільки ознайомитись, а й унеможливити неоднозначне тлумачення норм, що містяться у них.

Найяскравіше це виявляється під час здійснення контролю в процесі дослідження обставин вчинення діянь, що містять ознаки складу адміністративних правопорушень.

КУпАП установлено дві форми вини: намір і необережність. Згідно із статтею 11 КУпАП адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, хоч і знала про можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але виявила легковажність або і не передбачила настання таких наслідків. Якщо поняття наміру пов'язане з психічним ставленням особи до свого діяння і його наслідків, то при визначенні необережності до уваги береться ставлення лише до шкідливих наслідків. Однак шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові тільки в т. зв. матеріальних складах (наприклад, дрібна крадіжка, пошкодження телефонів-автоматів, знищення посівів тощо). Натомість більшість адміністративних правопорушень характеризується недотриманням різноманітних правил, коли діяння утворює склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків (формальні склади).

Згідно зі ст. 10 КУпАП адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або сві-

домо допускала настання цих наслідків. Юридичним виразом шкідливості адміністративного проступку є його протиправність, яка означає, що дія або бездіяльність заборонені адміністративно-правовими нормами. Для усвідомлення людиною протиправного характеру своєї дії необхідно, щоб вона знала положення закону, тобто положення КУпАП чи інших законів, якими ці дії або бездіяльність заборонені. Це впливає безпосередньо з норми, закріпленої ст. 10 КУпАП. Таким чином, щоб стверджувати, що проступок вчинено умисно, необхідно довести, що особа знала закон.

Вина особи, як і будь-який психологічний її стан, впливають з реальної поведінки особи. Правозастосовним органом вина з'ясовується через певні об'єктивні обставини, які встановлюються під час адміністративного розслідування. Однак важко уявити такі об'єктивні обставини, що свідчать про знання особою закону. Правомірна поведінка особи може свідчити про те, що вона знає закон і свідомо дотримується його вимог. Водночас неправомірна поведінка може свідчити як про незнання закону, так і про його знання і свідоме порушення. Істина щодо знання закону криється саме у свідомості людини, а проникнути у свідомість людини навряд чи можливо [1, с. 462].

Таким чином, однозначно довести, знає людина закон чи ні, неможливо, а відтак неможливо й довести її вину в формі наміру. Водночас установлення вини є обов'язковим при розгляді справи про адміністративне правопорушення (ст. 280 КУпАП), і цей обов'язок покладено саме на правозастосовні органи.

Слід зазначити, що на цю проблему останнім часом звертають увагу і представники науки кримінального права. Зокрема, П. А. Воробей, розглядаючи питання кримінально-правового ставлення в вину, зазначає: «Але вилучити із зако-

нодавства та практики його застосування об'єктивне інкримінування поки що неможливо. Жодна правова система, жодне кримінальне законодавство не вільні від об'єктивного ставлення в вину. Майже всі правові системи й кримінальні кодекси дотримуються правила, згідно з яким незнання закону не звільняє особу від кримінальної відповідальності. Це правило поширюється також на іноземців і осіб без громадянства, але незнання закону річ можлива, а отже, не можна при цьому виключити об'єктивного ставлення в вину» [2, с. 6].

Для розв'язання зазначеної проблеми слід також установити, що таке «знати закон». Вище йшлося, що знання закону, зокрема КУпАП, безпосередньо впливає на наявність вини. Водночас статтею 68 Конституції України встановлено, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Це положення Конституції України становить основу т. зв. принципу «презумпції знання закону». Але очевидно, що цей принцип вступає в протиріччя з принципом презумпції невинуватості, який згідно із сучасною доктриною адміністративного права є одним із базових принципів адміністративної відповідальності.

Інакше кажучи, припущення, що людина знає закон, скасовує необхідність встановлення того, чи справді вона його знає. З одного боку, особа вважається невинуватою до того моменту, доки її вина не буде доведена в установленому законом порядку, а з іншого – її вина вже не потребує ніякого доведення.

Фактично згадані вище норми Конституції України і норми чинного КУпАП установлюють не принцип презумпції невинуватості, а навпаки – принцип презумпції вини, до того ж незаперечний. Такий стан справ неприпустимий з точки зору забезпечення прав особи, що притягається до адміністративної відповідаль-

ності. Хоча принцип неоспорюваної презумпції вини використовується в окремих випадках, наприклад, у податковому законодавстві Франції і Швейцарії [3, с. 54-55].

Заради справедливості слід зазначити, що сутність цієї проблеми відома багатьом науковцям та юристам-практикам, багато хто з них погоджується з думкою про те, що існує колізія норм чинного КУпАП і Конституції України, але на сьогодні проблема лишається практично не вирішеною.

Отже, ми підійшли до проблеми співвідношення понять «знати закон» і «розуміти закон». Очевидно, що між цими поняттями необхідно ставити знак рівності. В той самий час людина, наприклад, може вивчити шекспірівського «Гамлета» в оригіналі, але не розуміти, про що йдеться в цьому творі через незнання англійської мови. При цьому ніхто не скаже, що вона саме «знає» цей твір. У даному випадку людина сприймає форму, але ніяк не його зміст.

Аналогічна ситуація має місце і зі знанням законів. Можна вивчити напам'ять статті закону, але не розуміти, про що в них ідеться. І тут роль необхідного знання мови відіграє рівень правових знань особи і можливість правильно їх тлумачити, тобто розуміти їх зміст.

Як відомо із загальної теорії права, за глибиною аналізу, переконливістю і обґрунтованістю виділяють буденне тлумачення, компетентне (або професійне) і доктринальне. Буденне тлумачення надається громадянами, компетентне (професійне) – фахівцями у сфері права, а доктринальне – вченими, які ведуть дослідницьку роботу в цій галузі. Очевидно, що погляд на зміст тих чи інших норм права буде різним і визначатиметься рівнем правових знань особи і, крім того, практичним досвідом. Особи, що здійснюють притягнення до адміністративної відповідальності, користуються професійним тлумачен-

ням норм права, тоді як переважна більшість правопорушників не можуть піднятися вище буденного. При цьому встановити справжній рівень правової грамотності особи в процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення наряд чи можливо, оскільки тут відіграють важливу роль суто суб'єктивні чинники.

Вважаємо, що ця проблема може бути вирішена. Слід зазначити, що принцип презумпції знання закону не є абсолютним. Він обмежений положеннями ст. 57 Конституції України, яка наголошує на тому, що кожному гарантується право знати свої права і обов'язки. При цьому зазначена гарантія повинна бути більш змістовною, ніж просто забезпечення оприлюднення закону чи іншого нормативно-правового акта.

Як було вказано вище, знання закону передбачає не лише сприйняття зовнішньої форми правових норм, а й правильне розуміння їх змісту. З огляду на це уявляється правильним пропонувати закріплення у законі права особи, що притягається до адміністративної відповідальності, оспорювати свою вину за мотивом незнання закону у двох аспектах. По-перше, за неможливістю ознайомитись із законом або іншим нормативно-правовим актом, по-друге, за фактом неправильного використання норми у тих випадках, коли відповідна норма викладена таким чином, що дає підстави неоднозначного її тлумачення. Це буде надійною гарантією захисту від об'єктивного ставлення в вину.

Таким чином, є необхідним коригування принципу презумпції знання закону приблизно так: «Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності за умов забезпечення можливості всіх осіб ознайомитись з їх змістом та забезпечення однозначного тлумачення норм, що містяться у них».

Безумовно, коригувати конституційну норму можна лише шляхом внесення

змін до Конституції України, що є досить складною справою. Тому доцільніше буде передбачити в новому Кодексі України про адміністративні проступки таку норму: «Особа звільняється від відповідальності, якщо буде встановлено, що протиправне діяння вчинене нею внаслідок об'єктивної неможливості виконати встановлений законом обов'язок (тобто з причин, що не залежали від її волі і свідомості), об'єктивної неможливості ознайомитись з відповідним нормативно-правовим актом або внаслідок неправильного використання норми, яка викладена таким чином, що допускає неоднозначне її тлумачення». Це положення жодним чином не суперечить Конституції України і надає особам, що притягуються до адміністративної відповідальності, більше можливостей для захисту своїх прав.

Необхідно зазначити, що згаданий принцип у минулому іноді використовувався у нормотворчій практиці, хоча це можна вважати скоріше винятком, аніж правилом. Так, згідно з пунктом 6 Постанови Ради Міністрів СРСР від 14.08.1950 р. «Про незадовільне виконання заходів по боротьбі з картопляним раком» накладання штрафу за порушення карантинних правил може бути проведено за умови попереднього ознайомлення відповідальної особи з правилами карантину і характеру відповідальності за їх порушення.

Що ж стосується процесуального обов'язку правозастосовного органу щодо доведення вини особи у вчиненні адміністративного проступку, то його необхідно деталізувати з урахуванням згаданої вище норми, наприклад так: «Орган (посадова особа), що розглядає справу про адміністративний проступок, зобов'язаний встановити, чи була належним чином забезпечена можливість особи, що притягується до адміністративної відповідальності, ознайомитись з відпо-

відними нормативно-правовими актами, а також чи не є протиправне діяння наслідком неправильного використання норми, викладеної таким чином, що допускає неоднозначне її тлумачення».

Як справедливо зазначає О. Ф. Андрійко, «основною метою реалізації результатів контролю у сфері державного управління не є застосування каральних засобів, якими є юридична відповідальність. Це – вимушений захід, який слід розцінювати як об'єктивну необхідність, зумовлену наявністю правопорушення. Тому відповідальність як наслідок контролю є вимушеним заходом впливу і застосовується за умови, коли вичерпано всі інші заходи впливу» [4, с. 14].

Розвиваючи цю думку, слід зазначити, що заходи юридичної відповідальності можуть застосовуватись за результатами контролю тільки у випадках свідомого порушення вимог нормативно-правових актів при правильному їх розумінні. Якщо ж у процесі контролю буде встановлено, що правопорушення вчинено внаслідок неправильного розуміння правової норми, державний орган, що здійснює контроль, має вжити заходів щодо офіційного тлумачення такої норми і доведення відповідного документа до всіх зацікавлених суб'єктів.

Однак і цей принцип не може бути абсолютним. У багатьох випадках конт-

ролю підлягає фахова, професійна діяльність. Важливою складовою будь-якої професійної діяльності є наявність в особи, що її здійснює, відповідної фахової освіти, яка, у свою чергу, передбачає певне коло знань, у тому числі й правових. З огляду на це оцінка можливості неоднозначного тлумачення правових норм має обмежуватись рамками, що визначаються саме вимогами до фахівця відповідної кваліфікації.

Принцип презумпції знання закону і його практичне використання мають величезне значення і для правильного вирішення спорів, які належать до компетенції органів адміністративної юстиції – адміністративних судів. На нашу думку, одним з принципів адміністративного судочинства має стати принцип примату розуміння правової норми підпорядкованим суб'єктом. Цей принцип має полягати в тому, що у випадках, коли підставою для виникнення спору між органом виконавчої влади та іншими суб'єктами є неоднозначне тлумачення правової норми, перевага при вирішенні спору має віддаватися підпорядкованому суб'єкту. Це положення повинно стосуватися як норм законів, так і підзаконних правових актів. Водночас у рішенні суду обов'язково має міститися вказівка на правильне розуміння змісту правової норми для її подальшого використання.

Список використаної літератури

1. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.
2. Воробей П. А. Теорія і практика кримінально-правового ставлення вину [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / П. А. Воробей. – К. : Рад. шк., 1999. – 32 с.
3. Белинский Е. С. Вопросы вины в налоговом законодательстве [Текст] / Е. С. Белинский // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 54-55.
4. Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право [Текст] : наукова доповідь / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2001. – 70 с.