

Ю. О. Левенець, старший викладач кафедри адміністративного та кримінального права Дніпропетровського національного університету ім. Олеса Гончара

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ В ГАЛУЗІ СТАНДАРТІВ ЯКОСТІ ТА БЕЗПЕКИ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ

У статті розкриваються проблеми визначення поняття адміністративного правопорушення в галузі стандартів якості та безпеки продуктів харчування, проводиться аналіз його ознак і досліджується проблема розмежування злочину та адміністративного правопорушення за такою юридичною категорією, як суспільна небезпека. Сформульовано відповідні висновки та пропозиції.

В статье раскрываются проблемы определения понятия административного правонарушения в области стандартов качества и безопасности продуктов питания, проводится анализ его признаков и исследуется проблема разграничения преступления и административного правонарушения по такой юридической категории, как общественная опасность. Сформулированы соответствующие выводы и предложения.

The article is devoted to the problem of the definition of the notion to the concept administrative offences in the sphere of ensuring quality standards and safety of food stuff. It analyses the legal features of the administrative offences in this field and investigates of the problem to devoted crime and administrative offences for the judicial categories of social emergence. The author has come to the conclusion that it is necessary to remove all the gaps in legislation and to take the into account offered proposals.

Ключові слова. Адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, злочин, суспільна небезпека.

© Ю. О. Левенець, 2010

Вступ. Адміністративні правопорушення в галузі стандартів якості та безпеки продуктів харчування належать до категорії посягань, соціальна шкода яких не має чітко вираженого “правового” характеру, тобто далі аналізу офіційних статистичних даних, котрі справно публікуються щоквартально компетентними органами держави, справа не йде. Через це правопорушник відчуває “доброзичливе ставлення” до своїх дій у галузі стандартів якості й безпеки продуктів харчування і сприймає свою поведінку як належну. Такий стан речей обумовлено тим, що широковживаною санкцією за правопорушення в цій галузі є штраф. Розмір штрафу суто “символічний”, тобто правопорушникові дешевше сплати штраф, ніж дотримуватися встановлених законодавством вимог щодо стандартів якості й безпеки продуктів харчування. Наприклад, лише 2009 р. в ході перевірок виявлено майже 2600 різного роду адміністративних порушень, із них понад третина (850) пов’язана з продажем товарів, які не відповідали вимогам нормативних документів, зі скінченим терміном придатності, 28 % товарів реалізовано без відповідних супровідних документів. За порушення прав споживачів за цей період притягнуто до адміністративної відповідальності понад 900 осіб, на яких накладено адміністративних штрафів на суму 105 тис. грн, до суб’єктів господарської діяльності застосовано адміністративно-господарські санкції в сумі 255 тис. грн. Було перевірено якість різних груп товарів на суму 5,9 млн грн, з них забраковано на суму 1,4 млн грн, що становить 23,7 % від перевірених. За даними оперативної системи “Санепідситуація на об’єктах підвищеного епідризику”, держсанепідслужбою України в 2007 р. було проведено 377,2 тис. обстежень харчових об’єктів, у 2008 р. – 316,4 тис., 2009 р. – 318,7 тис., за 6 місяців 2010 р. – 142,9 тис.; у 2007 р. знято з реалізації – 922,7 т недоброякісних і небезпечних в епідемічному відношенні продуктів харчування, з них 80,5 % вітчизняного виробництва, у 2008 р. – 768,2 т, з них 74,3 % вітчизняного виробництва, в 2009 р. – 1119,5 т, з них 65 % вітчизняного виробництва, за 6 місяців 2010 р. – 259,9 т, з них 95,8 % вітчизняного виробництва [1].

При визначенні стану наукової розробки питання треба сказати про загальнотеоретичне підґрунтя, яке становлять праці вітчизняних та зарубіжних науковців-адміністративістів, а саме: В. Б. Авер’янова, О. Ф. Андрійко, Д. Н. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. І. Берлача, І. Голосніченко, О. Л. Жильцова, О. Т. Зими, В. І. Курило, С. В. Ківалова, В. В. Коваленка, Л. В. Коваля, І. Коліушко, Т. А. Коломійця, Д. М. Лук’янець, В. В. Лук’янова, А. І. Миколенко, І. Й. Слубського, О. В. Синьова, М. С. Студенікіної, І. В. Тимошенко, А. П. Шергіна та ін. Проте слід зазначити, що комплексного дослідження специфіки адміністративного правопорушення в галузі стандартів якості й безпеки продуктів харчування як підстави адміністративної відповідальності за правопорушення не проводилося.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення поняття адміністративного правопорушення як підстави адміністративної відповідальності в галузі стандартів якості й безпеки продуктів харчування,

з'ясування його сутності, а також дослідження розмежування злочину й адміністративного правопорушення за такою юридичною категорією, як суспільна небезпека.

Результати дослідження. Для настання адміністративної відповідальності законодавством у ст. 9 КУпАП встановлено лише один правовий імператив – вчинення адміністративного правопорушення (проступку).

Норми про адміністративну відповідальність спричинені необхідністю адекватної державної реакції на один із видів неправомірної поведінки – адміністративний проступок. Типова форма такої реакції виражається в застосуванні до правопорушника певного виду санкцій – адміністративних стягнень. Відносини, що виникають з приводу застосування адміністративних стягнень, – це відносини суто юридичної відповідальності, а не управлінські відносини. В юридичній літературі їх визначають як адміністративно-деліктні, єдиною підставою виникнення цих відносин є вчинення адміністративного правопорушення (проступку) [2, 52–65].

Вимоги щодо однорідності суспільних відносин, які визначають предмет регулювання адміністративного права, в його правовому інституті адміністративної відповідальності не витримані. Нормами особливої частини чинного КУпАП охоплені проступки, які до сфери управління не мають ніякого відношення [3, 33].

Д. М. Лук'янець у своїй монографії “Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання” запропонував таке визначення адміністративного правопорушення: “Адміністративне правопорушення являє собою врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких мають суб'єктивні права та юридичні обов'язки, але на відміну від правовідносин ці права й обов'язки не реалізуються, а порушуються” [4, 13]. Він також зазначає, що адміністративне правопорушення можна розглядати як урегульовані нормами права суспільні відносини, які входять до структури адміністративно-деліктних відносин, але не є правовідносинами в класичному розумінні. Відносини адміністративного правопорушення є власне деліктними відносинами [4, 14].

З погляду етимології, термін “підстава” означає причину, достатній привід, який виправдовує будь-що. В юридичному розумінні цей термін означає правовий наслідок вчинення проступку, покладення на особу обов'язку відповідати за порушення правової заборони перед державою і понести всі передбачені за це санкції [5, 81].

Теорія адміністративного права не містить єдиної думки щодо підстав адміністративної відповідальності. Одні фахівці під підставами правової відповідальності розуміють наявність у діях особи складу правопорушення, інші підставами вважають об'єктивно протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку – суспільно небезпечної, протиправної винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон. Загальновизнана думка вчених-адміністративістів, котрі підставою адміністративної відповідальності визнають, як правило, адміністративне правопорушення (проступок) і як виняток підставами можуть слугувати інші протиправні діяння, наприклад ті, що містять ознаки складу злочину, який не становить великої суспільної небезпеки [5, 82].

Під підставами юридичної відповідальності розуміється певна сукупність обставин, за наявності яких вона можлива і належна. Для юридичної відповідальності потрібна наявність визначених законом фактичних підстав. Фактичною підставою юридичної відповідальності виступає склад реально вчиненого правопорушення, щодо якого вся необхідна сукупність передбачених законом елементів доведена і за вчинення якого в законі передбачено конкретні санкції (засоби державного примусу) [6, 377].

Теорія адміністративного права виділяє такі види підстав: фактичні – вчинення особою особливого виду правопорушення – адміністративного (тобто наявність ознак правопорушення); юридичні – наявність у діях особи складу правопорушення – суб'єкта, суб'єктивної сторони, об'єкта, об'єктивної сторони; процесуальні – наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності [5, 82].

Головним критерієм розмежування злочину та адміністративного правопорушення може бути така юридична категорія, як суспільна небезпека.

Відповідно до положення ст. 1.3 КРБпАП наведено визначення шкідливих наслідків, тобто наслідків, які спричинили майнову, моральну чи іншу шкоду правам та інтересам, що охороняються КРБпАП [7]. Дане положення доцільно було б використати в чинному адміністративному законодавстві України, зокрема в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Оскільки об'єктом адміністративно-правової охорони виступає вся сукупність суспільних відносин, які підлягають правовій охороні законодавством про адміністративні правопорушення, а саме: відповідно до ст. 1 КУпАП одним із загальних об'єктів правопорушення визнаються права і свободи громадян (право на безпечні та якісні продукти харчування, передбачене законами України “Про захист прав споживачів” і “Про безпечність та якість харчових продуктів”, права і законні інтереси підприємств, установ, організацій, та доцільно було б доповнити ст. 1 КУпАП ще одним загальним об'єктом, а саме: охорона здоров'я людини і громадянина. Адже в ст. 42 Конституції України зафіксовано: “Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції...”, у ст. 48: “Кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування...”, у ст. 49: “Держава ... забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя”, у ст. 50 “Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про якість харчових продуктів...”. І найголовніше: людина, її життя і здоров'я відповідно до ст. 3 Конституції України є найвищою соціальною

цінністю. І якщо має місце хоча б найменша загроза заподіяння шкоди здоров'ю людини, то адміністративні правопорушення в галузі стандартів якості та безпеки продуктів харчування слід визнати суспільно шкідливими. Безперечно здоров'я людини належить до об'єктів кримінально-правової охорони, але слід зазначити, що в даному випадку наявний факт заподіяння шкоди здоров'ю, що спричинило суспільно небезпечні наслідки. Що ж стосується здоров'я як загального об'єкта адміністративно-правової охорони, то слід зазначити, що норми законодавства про адміністративне правопорушення по суті профілактичні, їх основна мета – виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України та запобігання вчиненню нових правопорушень. Тобто сам факт створення загрози заподіяння шкоди здоров'ю людини і громадянина є тим самим загальним об'єктом адміністративно-правової охорони без суспільно небезпечних наслідків.

Л. В. Коваль підставою застосування адміністративної відповідальності вважає скоєння адміністративної провини – суспільно небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон. Деякі науковці (Г. І. Петров, О. М. Якуба, І. С. Самощенко та ін.) не визнають за адміністративними деліктами суспільно небезпечного характеру, вважаючи, що їх негативні прояви полягають лише в заподіянні певної шкоди. Якість суспільної небезпеки властива злочинам. Ст. 7 Основ кримінального законодавства Союзу РСР і союзних республік визначає злочин як “передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння”. З цього випливає, що можуть бути суспільно небезпечні діяння і не передбачені кримінальним законодавством, тобто вони не є злочинами. До таких суспільно небезпечних діянь “не злочинів”, на думку Л. В. Ковалю, слід зарахувати адміністративні правопорушення. Суспільна небезпека виступає матеріальною суттю більшості адміністративних правопорушень. Науковець розглядає адміністративні проступки як суспільно небезпечні винні (навмисні чи необережні) дії (або бездіяльність), що полягають у порушенні організаційних і управлінських відносин, які охороняються нормами адміністративної відповідальності. Залежно від ступеня суспільної небезпеки Л. В. Коваль визначає тричленну систему адміністративних деліктів, а саме: адміністративні проступки підвищеного ступеня суспільної небезпеки (вони наближені до злочинів за складом, суворістю кари, за порядком відповідальності); адміністративні проступки незначної суспільної небезпеки, відповідальність за які настає в адміністративному (позасудовому) порядку у вигляді одинарного стягнення (штрафу); адміністративні не злісні порушення первісного характеру, суспільно небезпечні лише в “загальній масі”. Кожне з них, окремо взяте, позбавлене суспільної небезпеки, є шкідливим [8, 11–13].

Дещо інша позиція І. Коліушко, І. Голосніченко та Ю. Дяка. Вони запропонували передбачити в українському законодавстві кілька видів протиправних діянь: адміністративних проступків, кримінальних проступків і злочинів та провести розмежування цих протиправних діянь на основі таких критеріїв, як ступінь завданої ними шкоди суспільним відносинам, вид об'єкта правопорушення, суб'єкт юрисдикції, тяжкість і вид стягнення, що передбачається за їх вчинення, та суб'єкт правопорушення. Дослідники зазначають, що за ступенем шкідливості треба виділити правопорушення з високим рівнем суспільної шкоди (злочин), значним – кримінальний проступок та невисоким – як одна з ознак адміністративного проступку [3, 34]. З цим положенням важко погодитися, оскільки, на нашу думку, виникнуть труднощі в розмежуванні та кваліфікації правопорушень. Постає необхідність прийняття самостійного кодифікованого акта стосовно врегулювання питання кримінального проступку або розроблення додатка до чинного Кримінального кодексу України, що само по собі суперечливо. Єдиним виходом із ситуації (зловживання правопорушниками “м'якістю” і формальністю санкцій чинного адміністративного законодавства) вважаємо запровадження дійових і більш суворих санкцій за правопорушення в галузі стандартів якості й безпеки продуктів харчування, а також урізноманітнення видів санкцій.

Слід дотримуватися висловленого К. Марксом положення про те, що необхідно правильно класифікувати правопорушення, оскільки це “вирішує тисячі людських долів і визначає моральну фізіологію суспільства”. Тому обов'язок кожного законодавця, за словами К. Маркса, “не перетворювати на злочин те, що має характер проступку” [9, 6].

Як зазначає І. Коломосьць, “аналіз теоретичних положень та нормативно-правових актів (КУпАП хоча прямо й не називає проступки “суспільно небезпечними”, водночас і не закриває шлях до цього включаючи такі визначення, як: “настання шкідливих наслідків”, “діяння, що посягає на...”, “завдання шкоди” тощо) дозволяє зробити висновок, що адміністративний проступок порушує правову норму, яка приймається для захисту певних юридичних відносин, отже, має суспільно небезпечний характер, хоча і менший, ніж у злочині (скоріше суспільно шкідливий), і є підставою для реакції з боку держави у вигляді каральних засобів впливу” [10, 91].

Д. М. Лук'янець наголошує, що ключовим моментом у розмежуванні різних видів юридичної відповідальності є саме процедура, порядок застосування відповідних стягнень. Він зазначає, що “суспільна шкідливість” – поняття досить абстрактне, а процедура застосування покарань і стягнень дуже конкретна [4, 45].

Для адміністративного правопорушення, на думку І. В. Тимошенко, характерна саме ознака суспільної небезпеки, а не просто шкідливості. Досить часто за суспільною небезпекою, точніше за її ступенем, можна розмежувати адміністративне правопорушення та суміжні з ним злочини [11, 38]. На наш погляд, недоречно використовувати термін “суспільна небезпека”, оскільки адміністративні правопорушення за своєю суттю суспільно шкідливі, тобто за ними закріплено менший ступінь

небезпечності. Адже сам термін “небезпека” містить елементи будь-якого ризику для життя та здоров’я людей, завдання реальної шкоди. Натомість суспільна шкідливість характеризується незначним, “легким” завданням шкоди здоров’ю людині в перспективі або взагалі відсутністю факту настання шкоди.

В. В. Лук’янов зазначає, що адміністративне правопорушення може становити суспільну небезпеку, і відсутність чи наявність такої ознаки діяння, як суспільна небезпека, не може слугувати межею, яка відокремлює проступки від злочинів. Усі склади адміністративних правопорушень можна умовно поділити на формальні та матеріальні, включають в себе як обов’язкову ознаку не тільки дію або бездіяльність, а також і наслідки, і причинний зв’язок між діями (бездіяльністю) та шкідливими наслідками, що настали. Але настання шкідливих наслідків – це не що інше, як ознака суспільної небезпеки діяння, в даному випадку проступку. Єдина універсальна відмінність проступків від злочинів – та обставина, що вони не можуть супроводжуватися завданням тяжких наслідків. В. В. Лук’янов пише, що, як правило, ми розглядаємо суспільну небезпеку адміністративного правопорушення у зв’язку із завданням реальної шкоди, але суспільно небезпечними визнаються й ті діяння, які самі по собі шкоди не завдають, але створюють реальну загрозу її завдання [12, 83–84]. Він наводить таке визначення адміністративного правопорушення: це діяння, що посягає на суспільний порядок чи суспільну безпеку, відповідальність за скоєння якого встановлена Кодексом про адміністративні правопорушення. До якого виду правопорушень – проступку чи злочину належатиме той чи інший ланцюг (реально існуючих явищ), залежить від того, на якому етапі він обривається: на формальному порушенні правил, створенні суспільно небезпечної обстановки, котра містить загрозу завдання шкоди, на реалізації цієї загрози (завдання шкоди різної тяжкості) [12, 87].

Як зазначає А. І. Миколенко, розвиток теорії держави та права призвів до того, що закріпилася в юридичній науці і стала загальноприйнятною класифікація правопорушень на злочини та проступки, де проступки, у свою чергу, поділяються на адміністративні, дисциплінарні проступки та цивільно-правові делікти. Тому термінологія, використана в КУпАП, застаріла та суперечить загальним досягненням юридичної науки. Правильно називати даний вид правопорушень “адміністративний проступок” [13, 38].

С. Г. Стеценко серед головних ознак адміністративного правопорушення називає суспільну небезпеку: адміністративне правопорушення заподіює або створює загрозу громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління [14, 232–233].

Склад адміністративного правопорушення являє собою органічну систему, всі його ознаки важливі, значущі й тісно пов’язані між собою – це правова модель проступку. Д. Н. Бахрах зазначає, що ознаки, котрі виступають як найпростіші частини складу, утворюють нижчий рівень системи. Групи утворюють підсистему, елементи – сторони складу, а органічне поєднання чотирьох сторін – склад проступку. Він зауважує, що взаємозв’язок усіх чотирьох сторін утворює цілісну властивість складу – суспільну шкідливість (суспільну небезпеку) і протиправність, які, будучи загальними ознаками, не входять до жодного з елементів складу. Вони виступають системотвірними, інтегративними властивостями всього складу. Д. Барах зауважує, що суспільна шкідливість (небезпека) та протиправність є вторинними ознаками складу, на існування яких особливим чином впливає кожна ознака будь-якої зі сторін (первинна ознака). Це одна із властивостей складних систем: взаємодія частин цілого породжує такі особливі його властивості, яких немає у частин [15, 42–43].

Дещо схожу думку розвинув А. І. Миколенко, який твердив, що КУпАП оперує поняттям не “склад адміністративного проступку”, а “адміністративне правопорушення”. Він зазначив, що, провівши аналіз запропонованих визначень адміністративного проступку, можна зробити висновок: адміністративний проступок – це сукупність встановлених законодавством суб’єктивних та об’єктивних ознак, котрі характеризують дію або бездіяльність як адміністративний проступок [13, 50–51].

Висновки. Під адміністративним правопорушенням у галузі стандартів якості й безпеки продуктів харчування слід розуміти протиправне винне діяння (дія або бездіяльність), що може вчинитись як умисно, так і з необережності, котре посягає на встановлений у державі порядок управління у сфері забезпечення продовольчої та біологічної безпеки чи суспільні відносини у сфері господарювання (щодо виробництва, переробки та реалізації продуктів харчування) і стандартизації (стосовно відповідності продуктів харчування встановленим вимогам чинних в Україні нормативно-правових актів і нормативних документів (санітарним заходам та/або технічним регламентам), а також її безпеки для життя і здоров’я людини) та яке порушує право особи на якісні й безпечні продукти харчування або завдає незначну шкоду здоров’ю людини чи містить реальну загрозу її спричинення, за що адміністративним законодавством передбачено застосування заходів адміністративного впливу (стягнення).

Крім того, виходячи з положень чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, всі склади адміністративних правопорушень у галузі стандартів якості й безпеки продуктів харчування є формальними складами, тобто не вимагається наявності факту заподіяння шкоди, досить того, що мав місце факт загрози заподіяння шкоди такому об’єкту адміністративно-правової охорони, як право людини на безпечні та якісні продукти харчування, що безпосередньо пов’язано зі здоров’ям людини. Тому ми можемо стверджувати, що для адміністративних правопорушень характерна наявність такої ознаки, як суспільна шкідливість.

Література

1. http://www.moz.gov.ua/ua/portal/sanep_06_2010.html
2. Шергин А. П. Проблемы административно-деликтного права / А. П. Шергин // Государство и право. – 1994. – № 8–9. – С. 52–65.
3. Коліушко І. Встановити чітку межу між кримінальним і адміністративним правопорушенням / І. Коліушко, І. Голосніченко, Ю. Дяк // Віче. – 1999. – № 4. – С. 32–38.
4. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / Лук'янець Д. М. – Суми : Університетська книга, 2006. – 367 с.
5. Адміністративне право України : навчальний посібник / за заг. ред. І. О. Коломoeць, Т. Ю. Гуляєвської. – К. : Істина, 2008. – 216 с.
6. Загальна теорія держави і права : [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків : Право, 2009. – 584 с.
7. Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення (зарєстрований в НРПА РБ 20 травня 2003 р. № 2/946, прийнятий Палатою представників 17 грудня 2002 р. та затверджений Радою Республіки 2 квітня 2003 р. Нова редакція – Закон Республіки Білорусь від 17 липня 2009 р. № 48-3) © 2006–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.levonevsky.org.
8. Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення / Коваль Л. В. – К. : Вища школа, 1975. – 65 с.
9. Студеникина М. С. Что такое административная ответственность? / Студеникина М. С. – М. : Сов. Россия, 1990. – 128 с.
10. Коломoeць Т. Адміністративний штраф: матеріальні і процесуально-правові характеристики / Т. Коломoeць // Право України. – 1999. – № 8. – С. 90–92.
11. Тимошенко И. В. Административная ответственность : учебное пособие / Тимошенко И. В. – М. : МарТ ; Ростов н/Д : МарТ, 2004. – 288 с.
12. Лукьянов В. В. Административные правонарушения и уголовные преступления: в чем различие? / В. В. Лукьянов // Государство и право. – 1996. – № 3. – С. 83–91.
13. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / Миколенко А. И. – Изд. 2-е, доп. – Х. : Одиссей, 2006. – 352 с.
14. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Стеценко С. Г. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
15. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан СССР : учеб. пособие / Бахрах Д. Н. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.