



ПРОПОЗИЦІЇ ДО ЗАКОНОДАВСТВА

О.В. Когут*

ОКРЕМІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАГАЛЬНОЇ ЧАСТИНИ ПРОЕКТУ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОСТУПКИ

Необхідним заходом щодо юридичного забезпечення позитивних зрушень на еволюційному шляху розвитку українського суспільства є оновлення адміністративно-деліктного законодавства відповідно до потреб соціально-економічних перетворень. Питанням сутності і практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність, аналізу важливої ролі даної законодавчої сфери у зміцненні законності і правопорядку присвячено дослідження таких українських вчених-адміністративістів, як В. Авер'янов, І. Голосніченко, Є. Додін, В. Колпаков, І. Куян, Т. Коломоєць, А. Комзюк, Д. Лук'янець та ін.¹ Всі науковці одностайні у висновку про те, що нормативний масив, який регулює відносини адміністративної відповідальності, на сьогоднішній день не відповідає вимогам демократичної, соціальної, правової держави. Виникло багато нових явищ, які досить суперечливо відображуються у діючому адміністративно-деліктному законодавстві і не мають адекватного наукового тлумачення. Сучасний стан центрального і

© Когут О.В., 2005

* в.о. доцента кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук

¹ Авер'янов В., Лук'янець Д., Хорошак Н. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Право України. — 2004. — № 11. — С. 11-16; Адміністративне право України: Підручник / За ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — 520 с.; Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. — 2002. — № 10. — С. 20-24; Додін Є. Адміністративна відповідальність в світле Конституції України // Юридичний вісник. — 1997. — № 3. — С. 70-74; Коліушко І., Голосніченко І. До проблеми відмежування адміністративних проступків від проступків, що підпадають під юрисдикцію суду // Право України. — 2001. — № 3. — С. 39-42; Колпаков В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми // Право України. — 2004. — № 7. — С. 85-89; Колпаков В. Стан дослідження проступку в українському адміністративному праві // Право України. — 2005. — № 6. — С. 25-28; Комзюк А.Т. Деякі проблеми визначення змісту Особливої частини проекту КпАП України // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць. — Суми: ВВП «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. — С. 52-53; Куян І. Адміністративна відповідальність як інструмент правової держави // Юридичний вісник. — 1998. — № 5. — С. 66-68; Лук'янець Д.М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності: Дис... канд.-та юр. наук: 12.00.07 — К., 2000. — 199 с.; Лук'янець Д. Юридическое лицо как субъект административной ответственности: дополнительные аргументы «за» // Юридическая практика. — 2001. — № 18 (176). — С. 9; Стефанюк В. Проблеми створення проекту Кодексу України про адміністративні правопорушення // Право України. — 1993. — № 9-10. — С. 7-9.



домінуючого законодавчого акту інституту адміністративної відповідальності — Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП), викликає слушні нарікання фахівців, які вважають, що він поступово втрачає своє значення як інструмента забезпечення законності і потребує кардинального оновлення². Аналіз характеру змін, яких зазнав КУпАП за часів незалежності України свідчить про те, що ці зміни здійснювались, як правило, шляхом встановлення нових заборон та збільшення кількості органів адміністративної юрисдикції. Так, якщо Особлива частина КУпАП містила спочатку 172 статті і виділяла 29 органів, то сьогодні цих статей 325, а органів 43.

Потреба у реформуванні інституту адміністративної відповідальності виникла вже давно — ще у 1991 році була створена робоча група Кабінету Міністрів, на яку було покладено обов'язок підготувати проект нового кодексу. У 1993 році такий проект було сформовано³, але для широкого ознайомлення та обговорення проект Кодексу України про адміністративні проступки було винесено лише в 2003 році⁴. Авторами цього проекту є В. Стефанюк, І. Голосніченко, В. Авер'янов, Ю. Битяк, Є. Додін, М. Краснова, О. Крупчан, Г. Ткач та ін.

Проект є ваговою законопроектною працею і містить цілий ряд нововведень, більшість з яких заслуговує на схвалення і підтримку. Насамперед слід відмітити зміну самої структури кодексу (виділення трьох частин: загальної, особливої і процесуальної); закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб; перегляд (у сторону розширення) системи адміністративних стягнень; введення можливості призначення більш м'якого адміністративного стягнення, ніж передбачено законом і деякі інші позитивні моменти. Разом з тим, є багато проблем, які, на нашу думку, вирішити належним чином не вдалося. Підтвердженням такого висновку слугує і поява критичних статей, причому авторами яких часто є самі розробники проекту⁵.

Відтак, метою цієї роботи є дослідження окремих положень, які містяться у загальній частині проекту Кодексу України про адміністративні проступки (далі — Проект), а також внесення пропозицій щодо вдосконалення перспективного адміністративно-деліктного законодавства.

1. Чинний КУпАП ототожнює поняття адміністративного правопорушення і адміністративного проступку. Проект закріплює лише *поняття адміністративного проступку*. Останнє вважаємо правильним (хоча у п. 22 ст. 92 Конституції України вживається термін адміністративне правопорушення), але заслуговує критики обґрунтування такого підходу, яке полягає у тому, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративний проступок є протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладення адміністративного стягнення⁶. Вважаємо, що доцільність використання терміну адміністративний проступок пояснити можна лише виходячи з фундаментального положення теорії права про те, що правопорушення поділяються на злочини і проступки.

² Колпаков В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми // Право України. — 2004. — № 7. — С. 85

³ Стефанюк В. Проблеми створення проекту Кодексу України про адміністративні правопорушення // Право України. -1993. — № 9-10. — С. 7-9.

⁴ Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект) (Серія „Реформи судів України“). — Харків: Консум, 2003. — 322 с.

⁵ Авер'янов В., Лук'янець Д., Хорошак Н. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Право України. — 2004. — № 11. — С. 11-16; Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. — 2002. — № 10. — С. 20-24; Колпаков В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми // Право України. — 2004. — № 7. — С. 85-89.

⁶ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. — Одеса: Юридична література, 2003. — С. 219; Проект Концепції реформи адміністративного права в Україні // Український правовий часопис. — Випуск № 4. — С. 55.



2. Існує певна тавтологія у визначенні адміністративного проступку. Так, “адміністративним проступком визнається передбачене цим Кодексом протиправне, винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб’єктом адміністративного проступку” (ст. 7 Проекту). Виникає логічне запитання — а кого можна вважати суб’єктом адміністративного проступку? Відповідь знаходимо у ст. 8 Проекту: “Суб’єктами адміністративного проступку є: фізичні особи — громадяни України; іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах; посадові особи; фізичні особи — суб’єкти підприємницької діяльності (суб’єкти господарювання); юридичні особи” (ст. 8 Проекту). Якщо розробники Проекту взяли за основу при визначенні адміністративного проступку визначення злочину (ст. 11 Кримінального кодексу України)⁷, то слід було б запозичити і підхід до визначення самого суб’єкта (ст. 18 Кримінального кодексу України), у якому закріплені основні ознаки такого суб’єкта. Проект же виділяє ознаки вже не суб’єкта адміністративного проступку, а суб’єкта адміністративної відповідальності (ст.ст. 10-12 Проекту).

3. Позитивним моментом вважаємо закріплення на рівні кодифікованого акту адміністративної відповідальності юридичних осіб (ст. 12 Проекту). Це відповідає практиці багатьох зарубіжних країн, які, зважаючи на різке розширення правопорушень, що здійснюються юридичними особами, вже давно пішли шляхом встановлення інституту відповідальності юридичних осіб за вчинення не лише адміністративних, а і кримінальних правопорушень. Так, кримінальна відповідальність юридичних осіб існує у Франції, Фінляндії, Бельгії, Данії, Японії, Канаді, США, Кореї, Голландії, Норвегії, Австрії, а адміністративна — в Німеччині, Італії та Португалії⁸. Але розробники Проекту, встановлюючи адміністративну відповідальність юридичної особи, не розкривають особливості даного суб’єкта, а просто вказують на ознаки юридичної особи: “Юридична особа є суб’єктом адміністративної відповідальності, якщо до моменту вчинення адміністративного проступку вона зареєстрована у встановленому законом порядку” (п. 1 ст. 12 Проекту). Але ж певна організація, згідно норм цивільного законодавства⁹ (ст. 80 Цивільного кодексу України) набуває статусу юридичної особи лише після реєстрації, тому правильною є думка І. Голосніченка про те, що у даній статті слід було б розкрити такі особливості юридичної особи, як межі її відповідальності, колегіальність прийняття протиправного рішення тощо¹⁰.

4. Частина 1 статті 22 “Неосудність” присвячена визначенню неосудності (яке повторює існує у статті 20 КУпАП визначення, доповнюючи його лише вказівкою на те, що цей стан стосується фізичної особи). Але частина 2 встановлює, що “положення частини першої цієї статті не застосовуються, якщо особа, що вчинила адміністративний проступок, сама довела себе до стану затьмарення свідомості, що призвело до стану повної чи часткової неосудності, який вона передбачала чи могла передбачити”. На нашу думку, доповнювати статтю даною частиною недоцільно, адже, по-перше, у Проекті відсутнє визначення повної і часткової неосудності та, по-друге, згадуваний у ч. 2 стан виникає в результаті сп’яніння, а це вже обтяжуюча обставина. Тому вважаємо, що немає потреби вносити подібне доповнення, а от п. 6 ч. 1 ст. 46 Проекту (щодо обтяжуючих обставин) доцільно було б викласти у такій редакції: “вчинення адміністративного проступку у стані сп’яніння внаслідок вживання алкоголю, наркотичних засобів або інших одурманюючих речовин”.

5. Чинний КУпАП у ст. 24 містить вісім адміністративних стягнень (разом з адміністративним видворенням іноземців та осіб без громадянства), а Проект — чотирнадцять.

⁷ Кримінальний кодекс України: Офіційний текст. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 240 с.

⁸ Лук’янець Д.М. Підстави адміністративної відповідальності суб’єктів підприємницької діяльності: Дис... канд.-та юр. наук: 12.00.07 — К., 2000. — С. 47-57; Лук’янець Д. Юридическое лицо как субъект административной ответственности: дополнительные аргументы «за» // Юридическая практика. — 2001. — № 18 (176). — С. 9.

⁹ Цивільний кодекс України. — К.: Офіційний текст. — К.: Кондор, 2004. — 402 с.

¹⁰ Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність // Право України. — 2002. — № 10. — С. 23.



Таке значне розширення видів адміністративних стягнень є виправданим з двох причин — закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб та врахування сучасних соціально-економічних реалій. Але якщо запропонований перелік стягнень щодо юридичних осіб, а також введення нових стягнень щодо фізичних осіб (позбавлення права займати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи) можна вважати доцільним, то залишення такого стягнення, як виправні роботи, в умовах, коли багато людей працює сезонно або тимчасово, або взагалі не має роботи, вважаємо неефективним. Як свідчить аналіз статистичних даних практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення (а саме суди вправі накладати дане стягнення) у 2003 році виправні роботи було застосовано лише до 1,5 тисячі осіб, що становило 0,05 % від усіх притягнутих до адміністративної відповідальності у судовому порядку (у 2002 році цей показник становив 0,08 %) ¹¹. Разом з тим, незрозумілим є вилучення з переліку такого стягнення, як платне вилучення предмету. Так, за статистичними даними у 2003 році це стягнення було застосовано лише до 147 осіб, але воно є досить дієвим, особливо щодо „любителів” керувати транспортним засобом у стані сп’яніння (у 2003 році за правопорушення на транспорті зі 100 осіб, до яких було застосовано це стягнення ¹², 92 особи притягувались за ч. 2 ст. 130 ¹³). Причому необхідно також зазначити, що автори Проекту, виключивши платне вилучення предмету з переліку адміністративних стягнень, з незрозумілих причин залишили його у ст. 26 (яка присвячена основним і додатковим стягненням) а також щодо деяких правопорушень (п. 2 ст. 442).

6. Проблемним залишається поділ адміністративних стягнень на основні та додаткові. Чинний КУпАП закріплює, що платне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватися як основні та додаткові (хоча фактично вони застосовуються лише як додаткові, тому що в Особливій частині немає статей, які б передбачали можливість застосування цих стягнень у якості основних), інші можуть застосовуватися тільки як основні (ст. 25 КУпАП). У Проекті, по-перше, зберігається рівнозначність основних та додаткових стягнень, і, по-друге, розширюється перелік стягнень, які можуть застосовуватися як основні та додаткові (5 з 14-ти). Підтримуємо думку В. Авер’янова, Д. Лук’янець та Н. Хорощак про те, що необхідно відійти від усталеного підходу та чітко розмежувати дві самостійні групи адміністративних стягнень: 1) основні, метою яких є передусім покарання правопорушника; 2) додаткові, метою яких є усунення умов для подальшого вчинення правопорушень ¹⁴.

7. Порівняння існуючого та пропонованого переліку заходів впливу, що застосовуються до неповнолітніх, показує зникнення такого заходу як догана або суворя догана. На нашу думку, це є правильним, адже цей примусовий захід традиційно вважається дисциплінарним стягненням. А от заміна такого заходу впливу, як застереження на попередження, може викликати плутанину, адже попередження одночасно вважається і адміністративним стягненням. Недостатнім є тлумачення, яке дає ст. 27: “Попередження, як захід адміністративного стягнення, це офіційне, від імені держави, осудження протиправного діяння. Попередження, як захід впливу на неповнолітнього, є негативна оцінка від імені держави поведінки неповнолітнього”. Незрозумілим є і віднесення до заходів впливу покладення на неповнолітнього, який досяг шістнадцяти років, обов’язку відшкодування матеріальної шкоди (за наявності самостійного заробітку і при врахуванні суми шкоди). Недоцільність такого підходу підтверджується навіть самими авторами Проекту, адже визначення даного заходу дається не у главі 5 “Адміністративне стягнення, заходи впливу та їх види”, а у главі 6 “Накладення адміністративного стягнення”.

¹¹ Судова статистика // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 5 (45). — С. 37.

¹² Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 9 (49). — С. 24.

¹³ Судова статистика // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 5 (45). — С. 37.

¹⁴ Авер’янов В., Лук’янець Д., Хорощак Н. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки // Право України. — 2004. — № 11. — С. 15.



8. Позитивним, на нашу думку, є закріплення можливості *призначення більш м'якого адміністративного стягнення, ніж передбачено законом* (ст. 48 Проекту). Очевидно автори зробили це за прикладом Кримінального кодексу України, запозичивши одночасно і заборону призначити стягнення нижче від найнижчої межі, встановленої для певного виду стягнення в Загальній частині Кодексу. Але така найнижча межа встановлена лише щодо штрафу, який не може бути менше однієї десятої неоподаткованого мінімуму доходів громадян (п. 2 ст. 28 Проекту). Для решти стягнень її не зазначено (якщо не враховувати громадських робіт, які застосовуються на строк від 40 до 120 годин). До речі, враховуючи зміни податкового законодавства, у новому Кодексі необхідно відмовитись від прив'язування розміру штрафу до неоподаткованого мінімуму доходів громадян.

9. Недоцільним вважаємо збільшення *строку накладення адміністративного стягнення* (щодо фізичних осіб) з двох до трьох місяців. Справи повинні розглядатися швидко та оперативно, особа не повинна знаходитись довгий час у невизначеному стані щодо можливості чи неможливості її покарання. Висловимо припущення про те, що збільшення строку викликано тим, що Проект відносить розгляд всіх справ до судів. Статистика ж свідчить, що у 2003 році у зв'язку з закінченням строків, передбачених ст. 38 КУпАП та відповідною статтею Митного кодексу України, суди закрили провадження у справах стосовно 123,8 тисяч осіб (причому, 87 % з них становлять особи, які порушили Правила дорожнього руху)¹⁵. Закриття провадження за таких обставин є обґрунтованим, але при цьому винні особи уникають відповідальності. Необхідно зазначити, що основна причина такого явища полягає у несвоєчасному направленні до суду адміністративних матеріалів органами ДАІ, а також направлення всупереч вимогам ст. 221 КУпАП тих матеріалів, які йому не підвідомчі. Так, досить часто працівники ДАІ направляють матеріали до суду за кілька днів до закінчення двомісячного строку накладення адміністративного стягнення або навіть після нього. Через зазначені недоліки місцеві суди Житомирської області закрили 337 справ¹⁶.

10. Проект закріплює *підсудність* майже всіх справ про адміністративні проступки місцевим судам. Виключення становлять справи щодо корупційних діянь та справи щодо захисту економічної конкуренції, які підсудні апеляційним судам та справи, які розглядаються військовими судами (ст. 628 Проекту). Необхідно зазначити, що розробники Проекту пішли значно далі пропозицій, які містить проект Концепції реформи адміністративного права — максимально скоротити кількість органів, що мають право притягувати до адміністративної відповідальності¹⁷. За чинним КУпАП тільки посадовими особами міліції щорічно розглядається близько 15 млн. справ¹⁸. Чи зможуть суди фізично розглянути таку, а не виключено і ще більшу (адже Особлива частина Проекту містить значно більше складів) кількість справ? Як свідчить статистика, за останні п'ять років навантаження на суди збільшилося в 2,4 рази. Якщо в 2000 році на розгляд одного судді щомісяця в середньому надходило по 50 справ, то у 2004 році цей показник становив 118,6, а в окремих судах сягнув понад 150¹⁹. У 2004 році суди розглянули понад 3 млн. справ, пов'язаних з порушенням правил дорожнього руху і здебільшого це були справи, за які можна

¹⁵ Судова статистика // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 5 (45). — С. 36.

¹⁶ Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 9 (49). — С. 25.

¹⁷ Проект Концепції реформи адміністративного права в Україні // Український правовий часопис. — Випуск № 4. — С. 55.

¹⁸ Комзюк А.Т. Деякі проблеми визначення змісту Особливої частини проекту КпАП України // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць. — Суми: ВВП «Мрія-1» ЛТД: Ініціатива, 2000. — С. 53.

¹⁹ Інформаційне повідомлення про спільне розширене засідання Президії Верховного Суду України, президії Ради суддів України та колегії Державної судової адміністрації України // Вісник Верховного Суду України. — 2005. — № 3 (55). — С. 5.



накласти штраф у розмірі від 3,5 до 17 грн., що навіть не компенсує вартості конвертів, витрачених на виклики правопорушників до суду²⁰. Тому серед суддів вже сформувалася думка про необхідність повернення подібних справ до підвідомчості органів внутрішніх справ²¹. Отже, вважаємо, що передача всіх справ на розгляд судів є недоцільною. Покладення на суди повноважень щодо розгляду такої значної кількості матеріалів про адміністративні правопорушення без збільшення штату суддів та обсягів фінансування може негативно позначитися на якості розгляду судами кримінальних і цивільних справ. Розгляд справ про незначні проступки (особливо тих, які пов'язані із застосуванням попередження та штрафів невеликого розміру) необхідно залишити у віданні окремих органів виконавчої влади.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок про те, що проект нового Кодексу про адміністративні проступки, не дивлячись на ряд нових і доцільних нововведень, не є досконалим та потребує значних уточнень і змін. Особливо це стосується визначень адміністративного проступку; аналізу особливостей юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності; формулювання обставин, які обтяжують відповідальність; переліку адміністративних стягнень; підсудності адміністративних справ тощо. Більш глибокого дослідження та аналізу потребує Особлива частина Проекту, а також окремі положення його процесуальної частини.

Стаття рекомендована до друку кафедрою конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права (протокол № 10 від 25 травня 2005 року)



²⁰ Там само. — С. 6.

²¹ Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті // Вісник Верховного Суду України. — 2004. — № 9 (49). — С. 27.