

### ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Адміністративна відповідальність – важливий інструмент регулювання суспільних відносин. Будучи спрямованою на підтримання законності у сфері управлінської діяльності, вона опосередковано, але достатньо ефективно сприяє зміцненню існуючих і розвитку нових корисних для суспільства управлінських правовідносин, вихованню громадян у дусі поваги до вимог чинного адміністративного (та інших видів) законодавства.

Сучасні умови розбудови Української демократичної, соціальної, правової держави пролонгують різноманітні трансформаційні процеси, що відбуваються в різних сферах суспільства – політичній, економічній, культурній. Водночас вони викликають і певні труднощі, зумовлені перехідним етапом розвитку країни. Це, у свою чергу, вимагає реформування

правової системи України, постійного вдосконалення законодавства, зокрема, інституту

адміністративної відповідальності як одного з ключових у галузі адміністративного права.

Розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки, відмова від адміністративно-командних методів управління та інші чинники стали причиною кардинальних змін в адміністративному законодавстві. Але законодавство України про адміністративні правопорушення значною мірою продовжує спиратися на старі радянські засади, які не повною мірою відповідають вимогам часу.

На сьогоднішній день проблемними й недостатньо врегульованими на законодавчому рівні є питання, пов'язані з визначенням фактичних і юридичних засад притягнення осіб до адміністративної відповідальності; співвідношення такої відповідальності із заходами адміністративного примусу; його процесуальне забезпечення, притягнення до адміністративної

відповідальності; способами забезпечення законності при притягненні до адміністративної відповідальності; процедурою виконання постанов про накладення адміністративних стягнень тощо. Постійні зміни, що вносяться до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) [4; 1984. – № 51. – Ст. 1122], не покращують існуючу ситуацію.

Аналіз досліджуваної проблеми свідчить, що сучасна наукова думка приділяє їй постійну увагу. Питання вдосконалення інституту адміністративної відповідальності порушували такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.Т. Зима, Т.О. Коломієць, А.Т. Комзюк, Д.М. Лук'янець, О.В. Синьов, С.Г. Стеценко [Див.: 1-3; 5-9] та ін. У той же час ступінь її наукової розробки поки що залишається недостатнім і потребує комплексного й системного аналізу. Саме це й послужило поштовхом до написання даної статті.

Серед головних завдань реформування інституту адміністративної відповідальності (наскільки їх дозволяє окреслити обсяг статті) ми виділили б проблему визначення співвідношення термінів «адміністративне правопорушення» й «адміністративний проступок», які за чинним законодавством ототожнюються

(ст. 9 КУпАП). Ми поділяємо думку, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке відхилення від вимог адміністративного законодавства, а проступком – протиправне діяння (бездіяльність), за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність. Правову категорію «адміністративне правопорушення» варто розглядати як загальну відносно щодо категорії «адміністративний проступок». На доречність такого поділу вказує й робота, що зараз здійснюється стосовно розробки закону про кримінальні проступки.

Законодавцеві також бажано остаточно визначитися з можливістю включення до КУпАП окремого розділу, який передбачав би адміністративну відповідальність юридичних осіб, хоча, як вбачається, її існування не є логічним, оскільки у такому випадку встановити склад правопорушення юридичної особи буде неможливо. Юридична особа – це фікція (див. теорію фікції) (лат. *factio* – вигадка, вимисел, те, чого не існує), а те, чого фізично не існує, нічого протиправного вчинити не може. Протиправні дії вчиняють керівник, інші відповідальні особи, які діють від імені особи юридичної), то ж вони й повинні нести відповідальність. Притягнення до адміністративної відповідальності юридичної

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

особи – фактично означає покарання всього колективу, звичайних, ні в чому не винуватих працівників. А це не що інше, як об'єктивне зобов'язання. Слід зважати й на те, що протиправне рішення може прийматися колективно – загальними зборами членів господарського чи акціонерного товариства, які часто не є членами трудового колективу товариства. Таким чином, адміністративну відповідальність юридичної особи не можна розглядати ні як відповідальність посадової особи, ні як адміністрації, ні як трудового колективу. У той же час офіційне визнання існування такої відповідальності юридичних осіб розставило б усі крапки над «і» в цьому питанні, спростило б розуміння та застосування законодавства про адміністративні проступки.

Важливим напрямком реформування інституту адміністративної відповідальності є перегляд та оновлення видів адміністративних стягнень. На нашу думку, в сьогоdnішніх умовах коли багато людей працюють сезонно, тимчасово або взагалі не мають роботи, поруч з таким видом стягнення, як виправні роботи, до таких осіб доцільно застосовувати роботи громадські. Але, підкреслюємо, тільки до означеної категорії. З КупАП, як вбачається, слід виключити ст. 24<sup>1</sup> «Заходи впливу, що застосовуються до не-

повнолітніх». Сучасна молодь такі заходи, як «застереження», «догана або сувора догана», та інші, просто ігнорує. Фактична безкарність тільки провокує потенційних правопорушників на нові протиправні вчинки.

Важливим кроком реформування має стати чітке окреслення рамок штрафних санкцій, які відмежовували б кримінальне покарання від адміністративного стягнення. Сьогодні штрафи адміністративні часто значно перевищують мінімальну межу штрафу за злочин, що нівелює каральну й виховну роль кримінальної відповідальності. З нашого погляду, верхня межа штрафу за адміністративний проступок не повинна перевищувати 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто мінімального грошового стягнення за злочин, передбачений ст. 53 Кримінального кодексу України [4; 2001. – № 25-26. – Ст. 131]. Виняток тут можна зробити тільки щодо штрафних санкцій юридичних осіб.

Необхідно внести зміни у деякі норми КупАП з метою уточнення диспозицій відповідно до змісту сучасних правовідносин, що захищаються тією чи іншою нормою права. Варто також переглянути чинне законодавство України про адміністративні правопорушення й з метою ліквідації численної кількості тих норм, що

містяться у таких Законах України, як «Про пожежну безпеку» [4; 1994. – № 5. – Ст. 21], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [4; 1994. – № 27. – Ст. 218] та інші, і які дублюються КУпАП. Норми, що містять адміністративні санкції й розташовані в Митному [4; 2002. – № 38-39. – Ст. 288], Земельному [4; 2002. – № 3-4. – Ст. 27] та інші кодексах слід сконцентрувати в КУпАП. У Митному та інших кодексах та законах повинні бути тільки відсилочні каральні норми.

Реформування законодавства про адміністративні правопорушення неможливе без забезпечення надійного захисту прав і свобод громадян під час провадження у справах про адміністративні проступки. У новому Кодексі України про адміністративні проступки треба максимально скоротити число органів, що мають право притягати осіб до адміністративної відповідальності. Тут слід зважати й на те, що Україна обрала шлях Євроінтеграції, одним з важливих кроків якого є передача розгляду справ про адміністративні правопорушення виключно судам. Тому йти шляхом надання права визначення розміру штрафу за адміністративне правопорушення посадовою особою на місці при складанні протоколу, як це роблять, приміром, розробни-

ки законопроектів що посилюють адміністративну відповідальність за порушення правил дорожнього руху, досить проблематично, але, звичайно, повністю відкидати таке право сьогодні ще зарано.

У новому Кодексі України про адміністративні проступки треба посилити гарантії законності в процесі провадження в справах про адміністративні проступки. Зокрема, в ньому доцільно передбачити обов'язки не тільки правопорушника, а й особи, яка склала протокол про адміністративний проступок, а також потерпілого з'являтися на виклик для участі в розгляді справи про адміністративний проступок і давати свідчення по суті справи. Потребує вдосконалення процедура роз'яснення свідкам і потерпілим їх прав, порядок опитування свідка (у тому числі неповнолітнього), збирання й дослідження письмових і речових доказів, обставин, що підлягають з'ясуванню під час розгляду справи про адміністративний проступок.

Законодавство про адміністративні правопорушення має йти шляхом подальшої конкретизації вимог щодо оскарження постанови по справі про адміністративний проступок. Потрібно деталізувати вимоги до скарги, порядку її оформлення, руху, розгляду (особливо розгля-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ду скарги у відсутності особи, яка її подала), вимоги до протоколу судового засідання, і протоколу засідання колегіального органу, підстави для зміни або скасуван-

ня прийнятої по справі постанови тощо. Поєднання наведених пропозицій і становить перспективу подальших наукових розробок у цьому напрямку.

**Список літератури:** 1. Адміністративне право України: Акад. курс: У 2-х т. – Т. 1: Загал. Ч. / Голова редкол. *В.Б. Авер'янов*. – К.: Юрид. думка, 2004. – 584 с. 2. Адміністративне право України: Навч. посіб. / За заг. ред. *Т.О. Коломієць, Г.Ю. Гулевської*. – К.: Істина, 2007. – 216 с. 3. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. *Ю.П. Битяка*. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 544 с. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. *Гаращук В.М.* Новий Кримінальний кодекс України та адміністративне законодавство // Новий Кримінальний кодекс України: Питання застосування і вивчення: Матер. міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 25-26 жовт. 2001 р. / Редкол.: *Сташис В.В., Панов М.І.* та ін. – К.-Х.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 263-265. 6. *Зима О.Т.* Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – 154 с. 7. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. *В.Б. Авер'янова*. – К.: Наук. думка, 2007. 8. *Синьов О.В.* Адміністративна відповідальність за порушення, що посягають на права і свободи громадян: Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – 235 с. 9. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

*Надійшла до редакції 20.10.2008 р.*