
Н. В. Гришина, аспірантка кафедри адміністративного права та процесу Харківського національного університету внутрішніх справ

Шляхи вдосконалення інституту адміністративної відповідальності

В основу правового регулювання інституту адміністративної відповідальності покладені Конституція України, відповідні законодавчі та підзаконні акти. У зв'язку з цим питання щодо вирішення проблем його вдосконалення повинно розглядатися через призму особливостей відповідних законів та інших нормативно-правових актів України.

Специфіка впливу зазначеного інституту на правові відносини проявляється через характер правових норм, суб'єктів відповідальності та сфер його застосування.

Враховуючи зазначене, пропонується визначити такі загальні напрями вдосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності:

– удосконалення матеріальних та процесуальних норм права (залежно від характеру правових норм, дія яких спрямована на регламентування адміністративної відповідальності);

– удосконалення адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб (залежно від суб'єкта відповідальності);

– удосконалення інституту адміністративної відповідальності в окремих сферах управлінської діяльності (залежно від сфер застосування адміністративної відповідальності).

Аналізуючи розвиток правового регулювання інституту адміністративної відповідальності в Україні, слід відмітити, що він характеризується постійним розширенням кола суспільних відносин, які підлягають захисту адміністративними санкціями. Роль адміністративної відповідальності у боротьбі з правопорушеннями постійно зростає, збільшується кількість складів адміністративних проступків. Зокрема, перша редакція Кодексу України про адміністративні правопорушення включала 172 проступки, за вчинення яких була встановлена адміністративна відповідальність. З моменту його прийняття (7 грудня 1984 року) до Кодексу більше ста шістдесяті разів вносилися відповідні зміни і доповнення, згідно з якими на сьогоднішній день його норми містять 312 складів адміністративних проступків (Особлива частина розділу 2).

Така ситуація, в свою чергу, призводить до великої кількості законодавчих та інших нормативно-правових актів, що встановлюють адміністративну відповідальність за вчинення адміністративних проступків. Тому одним із засобів вирішення зазначеної проблеми, упорядкування та систематизації відповідних правових норм є процес кодифікації адміністративного законодавства.

На сьогоднішній день трансформація суспільних відносин, що відбувається в Україні, потребує належної систематизації адміністративного законодавства та прийняття нового Кодексу, оскільки діюче законодавство, що встановлює адміністративну відповідальність, характеризується розпорошеністю значної кількості нормативно-правового матеріалу та не повною відповідністю потребам сьогодення. Зокрема, посилання на адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, передбачених КпАП України, містяться у 101 законі та 15 підзаконних актах. Паралельно з КпАП діють норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, але вони містяться у законодавчих міжгалузевих актах (Повітряний, Митний кодекси, закони України «Про надзвичайний стан», «Про боротьбу з корупцією», «Про охорону державного кордону» та ін.). До складу нормативних актів, що містять норми про адміністративну відповідальність, належать закони, норми яких не включені до чинного Кодексу. Питання адміністративної відповідальності регулюються також указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України.

Акти з адміністративними санкціями можуть видавати місцеві ради з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями та епізоотіями. Обласні, Київська та Севастопольська міські ради мають право встановлювати також правила благоустрою міст та інших населених пунктів, правила торгівлі на колгоспних ринках, правила додержання тиші у громадських місцях, які в Кодексі не визначені, але у ньому за їх порушення передбачена адміністративна відповідальність. Тому вони фактично також є нормативною основою адміністративної відповідальності.

В той же час необхідно підкреслити, що відповідно до ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них.

Наявність інших нормативно-правових актів, які містять вказані норми, практично означає формування поряд з Кодексом України про адміністративні правопорушення самостійної правової бази адміністративної відповідальності. У КпАП України, як вже зазначалося, передбачається існування такої бази лише у вигляді тимчасово діючих нормативно-правових актів до моменту внесення змін і доповнень до Кодексу. Наприклад, тільки за період дії чинного КпАП було прийнято близько 170 законів, що внесли відповідні зміни та доповнення до нього, не говорячи про зміни інших законодавчих актів з цих питань, які на практиці законодавець та інші суб'єкти нормотворчості вже прийняли і продовжують приймати. Прийняття нормативно-правових актів, які містять норми про адміністративну відповідальність за конкретні правопорушення, по суті знецінює статус КпАП України як єдиного кодифікованого нормативно-правового акту у даній сфері, ставить під сумнів необхідність його існування у сучасному вигляді. На наш погляд, подібна практика є зайвою процедурою, яка ускладнює процес нормотворчості і призводить до невиправданого збільшення системи правового регулювання адміністративної відповідальності. В такій ситуації було б доцільно вносити відповідні зміни і доповнення безпосередньо до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Окрім того, необхідно зважати на той факт, що відповідно до Закону України від 7 лютого 2002 року «Про судоустрій України»

запроваджено нову систему реалізації судової влади, однією з ланок якої є адміністративні суди як різновид спеціалізованих судів загальної юрисдикції¹. На сьогоднішній день система адміністративних судів почала тільки формуватися². Аналіз діючої нормативно-правової бази свідчить про наявність окремих організаційних та управлінських рішень з приводу формування системи зазначених судів. У той же час належного правового підґрунтя їх функціонування в Україні на сьогоднішній день не існує, що негативно впливає, зокрема, на дію безпосередньо інституту адміністративної відповідальності та на здійснення правосуддя в нашій державі.

Тому з урахуванням потреб сьогодення та існуючої завантаженості загальних судів вкрай необхідно прискорити формування системи адміністративних судів в Україні, забезпечити надійну та ефективну регламентацію їх правового положення, порядок провадження у справах про адміністративні проступки тощо. Зазначені приписи можуть бути закріплені в Адміністративно-процесуальному кодексі України як єдиному кодифікованому акті адміністративно-процесуального законодавства. Подібна регламентація відповідає існуючій практиці нормотворчості і характерна для таких важливих галузей процесуального права України, як кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне та господарсько-процесуальне.

Вирішальним кроком щодо вирішення зазначених проблем є термінове проведення кодифікації чинного адміністративного законодавства, пов'язаного з правом оскарження в суді законності правових актів, рішень, дій чи бездіяльності органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, а також з інститутом адміністративної відпові-

¹ Закон України від 7. 02. 2002 р. № 3018 – 3 «Про судоустрій України» // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.

² Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України // Указ Президента України від 1. 10. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1856; Про кількість судів Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України // Указ Президента України від 7. 11. 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 45. – Ст. 2067; Про граничну чисельність працівників апарату Апеляційного суду України, Касаційного суду України та Вищого адміністративного суду України // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11. 10. 2002 р. № 572 – р // Офіційний вісник України – 2002. – № 42. – Ст. 1953.

дальності та пов'язаних з ним засобів адміністративного примусу. У зв'язку з цим, враховуючи різноманітність суспільних відносин, які підлягають регламентуванню нормами адміністративного права, на думку багатьох науковців, кодифікацію цієї галузі доцільно здійснювати за окремими підгалуззями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб¹.

Зазначена позиція цілком відповідає Концепції адміністративної реформи в Україні, яка затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Згідно з цим документом кожний етап кодифікаційного процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або «книг»), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «Кодексами». Орієнтовна структура (з урахуванням черговості прийняття) Адміністративного кодексу має включати: Кодекс про адміністративні проступки; Адміністративно-процесуальний кодекс; Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс; Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, а також деякі інші кодифіковані акти². На виконання даної Концепції 15 липня 1999 року Верховна Рада України схвалила Державну програму розвитку законодавства України до 2002 року, яка передбачала розробку та подання у 2001 році до законодавчого органу проекту Адміністративного кодексу України³. Однак до сьогоднішнього дня цей законодавчий акт не прийнятий.

¹ Див.: *Комзюк А. Т.* Проблеми правового інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1999. – С. 307–308; *Недбайло О. П.* Адміністративна реформа: питання кодифікації адміністративного законодавства // Державно-правова реформа в Україні. Матеріали наук.-практ. конференції. – К.: Інститут законодавства України, 1997. – С. 241–242; *Опришко В. Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 2001. – С. 50.

² Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні // Указ Президента України від 22. 07. 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21.

³ Про державну програму розвитку законодавства України до 2002 року // Постанова Верховної Ради України від 15. 07. 1999 р. № 976–14 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 29.

Слід зауважити, що існуюча назва — Кодекс України про адміністративні правопорушення — потребує відповідної зміни. Деякі вчені, наприклад, пропонують назвати його Кодексом про адміністративну відповідальність¹. Вважається, що це питання тісно пов'язане з підставами адміністративної відповідальності. Як вже зазначалося, фактичною підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення, визначення якому дано у ст. 9 чинного КпАП України. При цьому, розкриваючи суть цього поняття, законодавець ототожнив терміни «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». На наш погляд, ці поняття не є тотожними, оскільки за загальним правилом теорії права термін «правопорушення» більш широкий, ніж «проступок», який поряд із злочином є різновидом правопорушення, до того ж адміністративне правопорушення означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачена за це відповідальність (наприклад, порушення строків адміністративного затримання, розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо). Тому адміністративний проступок необхідно розглядати як вид адміністративного правопорушення, за вчинення якого встановлено адміністративну відповідальність. Зазначене цілком підтримується багатьма науковцями, які вважають, що підставою адміністративної відповідальності є адміністративний проступок, а це в свою чергу дає підстави включити такий термін до назви відповідного кодексу і визначити його як Кодекс України про адміністративні проступки (КпАПр України)².

¹ Див.: *Долежан В. В.* Актуальні проблеми кодифікації адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства України і проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. — С. 196.

² Див.: *Голосніченко І. П.* Про необхідність реформування окремих інститутів адміністративного права в умовах розвитку демократії // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. — С. 112; *Коваль Л. В.* Адміністративне право України. — К.: Основи, 1994. — С. 98–115; *Комзюк А. Т.* Проблеми правового інституту адміністративної відповідальності в системі адміністративного законодавства України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1999. — С. 308–309; *Стефанюк В. С.* Систематизація законодавства та суди України // Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики. Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. — С. 44.

Окремо та більш детально слід зупинитися на питанні щодо розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності шляхом надання цього статусу юридичним особам. Наприклад, В. Ф. Опришко у своїх працях неодноразово розглядав питання про адміністративну відповідальність підприємств (об'єднань), до яких у випадку порушення законодавства про якість продукції можуть бути застосовані як заходи примусу адміністративно-правового характеру так звані «економічні санкції» (наприклад, вилучення в дохід державного бюджету суми прибутку, отриманого підприємствами та організаціями від реалізації продукції, виготовленої з відступом від стандартів та технічних умов)¹. На сьогоднішній день ця позиція також знаходить підтримку в юридичній літературі серед вчених–правників².

Так, ст. 35 Закону України від 17 грудня 1993 року «Про пожежну безпеку»³ передбачає, що за порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, невиконання приписів посадових осіб органів державного пожежного нагляду підприємства, установи і організації можуть притягуватися керівниками цих органів до сплати штрафу, який не може перевищувати 2% місячного фонду заробітної плати підприємства, установи, організації. Порядок застосування ст. 35 цього Закону затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 1998 року

¹ Див.: *Опришко В. Ф.* Качество продукции: управление и право: Монография. – К.: Вища школа, 1982. – С. 143, 147–153; *Він же.* Организационно-правовые вопросы качества продукции. – М.: Знание, 1985. – С. 52–54; *Він же.* Правовые основы государственного управления качества продукции. – К.: Вища школа, 1986. – С. 229; *Він же.* Правовые вопросы повышения качества сельскохозяйственной продукции // Советское гос – во и право. – 1986. – № 6. – С. 47–48; *Він же.* Мера административного принуждения и обеспечения качества продукции // Советское гос – во и право. – 1982. – №9. – С. 39–44.

² Див.: *Додін Є. В.* Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. – К.: Інститут законодавства ВРУ, 1996. – С. 114–115; *Лук'янець Д. М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 63–113.

³ Закон України від 17. 12. 1993 р. № 3745–12 «Про пожежну безпеку» // Відомості ВРУ. – 1994. – № 35. – Ст. 21.

«Про забезпечення реалізації ст. 35 Закону України «Про пожежну безпеку»¹.

На вирішення питань щодо порядку накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб спрямовані також приписи Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1993 року № 754².

Зазначені приклади свідчать про те, що чинне законодавство, на відміну від норм КпАП України, передбачає притягнення до відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб, що цілком обґрунтовано в умовах розвитку ринкової економіки. У них є всі елементи, характерні для юридичної відповідальності: порушення; несприятливі наслідки у вигляді штрафу; порушник, яким можуть бути юридичні особи, в тому числі державні органи; органи (посадові особи), уповноважені накладати стягнення (органи податкової інспекції, комісії з захисту прав споживачів тощо), а також ознаки, характерні саме для адміністративної відповідальності. Це й нерівність сторін (юридична особа підконтрольна в певній сфері своєї діяльності державному органу), і спрощена процедура накладення стягнення.

На сьогоднішній день правовий статус юридичних осіб як суб'єктів відповідальності та проступки, вчинені ними, в діючому КпАП України не визначені. В той же час нормотворча практика свідчить про регламентацію цього інституту через окремі акти як адміністративного, так й інших галузей законодавства, що, на наш погляд, негативно впливає на ефективність адміністративної відповідальності. Тому для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб необхідно закріпити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної від-

¹ Про забезпечення реалізації ст. 35 закону України «Про пожежну безпеку» // Постанова Кабінету Міністрів України від 22. 09. 1998 р. №1496 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 38. – Ст. 1406.

² Про затвердження Положення про порядок накладення штрафів на підприємства, установи і організації за порушення нормативних актів про охорону праці // Постанова Кабінету Міністрів України від 17. 09. 1993 р. № 754 // Урядовий кур'єр. – 1993.

повідальності. Крім того, слід чітко визначити органи, уповноважені накладати адміністративні стягнення на юридичних осіб, та порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Розглядаючи систему адміністративних стягнень (ст. 24 КпАП України) та практику їх застосування, необхідно зазначити, що вона також потребує відповідного удосконалення. Особливо це стосується стягнень, які застосовуються відносно юридичних осіб, оскільки вони досить різноманітні за назвою, характером та сферою реалізації, про що свідчать, наприклад, вищезгадані норми господарського законодавства.

У зв'язку з цим пропонується в новому КпАП України розмежувати адміністративні стягнення залежно від суб'єкта адміністративної відповідальності, а саме:

– для фізичних осіб — попередження, штраф, громадські роботи, конфіскація;

– для юридичних осіб — попередження, штраф, припинення чи зупинення певного виду діяльності, конфіскація та інші адміністративні санкції, встановлені чинним законодавством України.

При цьому вид стягнення має відповідати характеру та ступеню суспільної небезпеки адміністративного проступку.

Зазначені адміністративні стягнення (громадські роботи, припинення чи зупинення певного виду діяльності, конфіскація) мають бути застосовані тільки у судовому порядку.

Що стосується інших адміністративних санкцій, встановлених чинним законодавством України, які можуть бути застосовані до юридичних осіб, то, на наш погляд, вони мають право на існування тільки на період систематизації чинної нормативно-правової бази з цих питань.

Таким чином, сучасний стан правового регулювання інституту адміністративної відповідальності не повністю відповідає потребам сьогодення і підлягає відповідному вдосконаленню шляхом проведення систематизації адміністративного законодавства, зокрема його кодифікації, враховуючи сучасні реалії. На сьогоднішній день це надзвичайно складне питання, яке потребує додаткового більш глибокого та всебічного дослідження.