

С. Т. Гончарук,
кандидат юридичних наук, професор

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕПУТАТІВ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: stepangoncharuk@ukr.net

Мета: дослідити питання відповідальності народних депутатів та депутатів місцевих рад за вчинення ними адміністративних правопорушень та висловити окремі пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного адміністративно-деліктного законодавства України з цього приводу.

Методи: дослідження здійснено з використанням загальноприйнятих методів наукового пізнання, у т.ч. семантично-пізнавального, аналітичного, порівняльно-правового, статистичного та ін.

Результати: висвітлені особливості відповідальності депутатів за вчинення адміністративних правопорушень, висловлені пропозиції по удосконаленню чинного адміністративно-деліктного законодавства України, зокрема редакцію відповідної статті до КУпАП. **Обговорення:** проблеми настання відповідальності депутатів за вчинення адміністративних правопорушень.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, адміністративні стягнення, народні депутати.

Постановка проблеми та її актуальність.

Виходячи із конституційних положень стосовно того, що перед законом всі рівні, відповідальність за вчинення будь-яких протиправних дій, зокрема адміністративних правопорушень, повинні нести всі громадяни, у тому числі депутати, судді, працівники прокуратури та ін. [1, ст. 80]. Проте в чинному вітчизняному адміністративно-деліктному законодавстві не передбачені особливості несення адміністративної відповідальності цими категоріями осіб [2]. Водночас окремими законами передбачено специфіку правового статусу таких осіб, зокрема щодо їх недоторканості та можливості несення правової відповідальності на загальних засадах. Особливо це стосується народних депутатів [3, ст. 27]. Безумовно, це можна визнати прогалиною адміністративно-деліктного законодавства України. Важливими при цьому є питання відповідної наукової інтерпретації згаданої проблеми, узгодження відповідних положень окремих законодавчих актів щодо цього та вироблення аргументованих пропозицій щодо

удосконалення чинного законодавства і практики його застосування.

Аналіз досліджень і публікацій. Над питаннями застосування адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень в Україні в різні часи плідно працювали такі вітчизняні вчені-юристи, як Авер'янов В.Б., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Клошніченко А.П., Коваль Л.В., Коломосьць Т.О., Колпаків В.К., Комзюк А.Т., Кузьменко О.В., Лук'янець Д.М., Миколенко А.І. та ін. Водночас, особливостей адміністративної відповідальності депутатів вони майже не торкалися. Цим зумовлюється актуальність, наукове і практичне значення даної публікації.

Виклад основного матеріалу. Поряд із іншими видами правової відповідальності адміністративна відповідальність є досить ефективним і поширеним видом правового засобу захисту громадського порядку та громадської безпеки, прав і свобод громадян, встановленого порядку управління, а також важливим знаряддям боротьби з найпоширенішим видом правопорушень, якими є адміністративні про-

ступки. Разом з іншими властивостями цей вид юридичної відповідальності є доцільним і ефективним насамперед тому, що, по-перше, він реалізується завдяки застосуванню досить широкого, різноманітного за видами і змістом арсеналу своїх каральних санкцій; по-друге, застосовується значним колом уповноважених на те суб'єктів (більше п'ятидесяти органів та посадових осіб); по-третє, використовується як захід правового впливу за наймасовіші види протиправних діянь – адміністративні правопорушення; по-четверте, передбачає відносно простий і короткотерміновий процесуально-процедурний порядок реалізації; по-шосте, не тягне за собою судимості, що досить важливо, та ін. У гармонійному поєднанні адміністративна і кримінальна відповідальність як два види публічно-правової відповідальності служать оптимальними правовими засобами боротьби з різноманітними протиправними проявами. Думається, що передбачати додатково ще якийсь проміжний вид правової відповідальності за таке нововведення, як кримінальні проступки, недоцільно.

Доктринально адміністративну відповідальність можна визначати як вид правової відповідальності, що передбачає застосування адміністративних стягнень до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення. Ряд авторів визначають адміністративну відповідальність як застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником [4, с. 47]. Таке визначення передбачає насамперед ретроспективне розуміння адміністративної відповідальності. Проте вона має і досить важливе позитивістське (перспективне) призначення – як стримуючий фактор, як відповідальність в цілому, що існує абстрактно, незалежно від вчинення особою конкретного правопорушення. Таким чином, визначальними критеріями, властивими адміністративній відповідальності є те, що вона реалізується шляхом застосування спеціальних мір покарання – адміністративних стягнень до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Правоохоронна практика свідчить, що серед осіб, які вчиняють адміністративні правопорушення, доля депутатів, зокрема народних депу-

татів, є незначною. Водночас навіть і в таких, невеликих за кількістю випадках, ця категорія осіб повинна нести передбачену законодавством відповідальність. Але, як уже згадувалось, чинне адміністративно-деліктне законодавство, а це передусім Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), прийнятий ще за радянських часів у 1984 році, особливостей несення депутатами адміністративної відповідальності не передбачає. З урахуванням значних змін і доповнень останнім часом до КУпАП цю прогалину слід заповнити якомога скоріше.

Насамперед, слід констатувати, що народні депутати та депутати місцевих рад є спеціальними суб'єктами адміністративної відповідальності, які через їх особливий правовий статус не можуть нести таку відповідальність на загальних засадах. У зв'язку з цим логічно припустити, що за більшість адміністративних проступків народні депутати мають нести здебільшого дисциплінарну відповідальність. Проте це не стосується депутатів місцевих рад. Водночас, за вчинення цілого ряду адміністративних проступків народні депутати повинні нести адміністративну відповідальність на загальних засадах як звичайні громадяни. На це вказав у своєму рішенні Конституційний Суд України від 26 червня 2003 року [5]. Але і в таких випадках слід нормативно закріпити можливість заміни для них за певних обставин адміністративної відповідальності дисциплінарною. Проаналізуємо окремі види адміністративних проступків на предмет вищесказаного.

Торкнемося видів тих адміністративних правопорушень, за вчинення яких народні депутати, на наш погляд, повинні нести адміністративну відповідальність на загальних підставах. Зокрема, це адміністративні проступки, пов'язані з:

- порушенням правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85 КУпАП). Мова йде, насамперед, про грубі порушення правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів;

- забезпеченням правил дорожнього руху (ст. ст. 122-124, 130 КУпАП). Мова йде про найбільш поширені грубі порушення правил безпеки дорожнього руху (це перевищення

швидкості руху транспортних засобів, порушення правил проїзду перехресть, пішохідних переходів, проїзд на заборонений сигнал світлофора, порушення правил обгону, керування транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, залишення місця дорожньо-транспортної пригоди та ін.);

- незаконним відкриттям або використанням за межами України валютних рахунків (ст. 162-2 КУпАП);

- корупцією (ст. ст. 172-4-172-9 КУпАП) – мова йде про всі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені главою 13-А, за винятком, можливо, ст. 172-9-1 – порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням;

- порушенням порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1 КУпАП);

- проявом неповаги до суду або до Конституційного Суду України (ст. 185-3 КУпАП);

- невиконанням законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України (ст. 185-13 КУпАП);

- невиконанням законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції (ст. 188-46 КУпАП);

- невиконанням законних вимог посадових осіб НАЗК з питань виявлення, розшуку та управління активами одержаними від корупційних та інших злочинів (ст. 188-48 КУпАП);

- невиконанням законних вимог судді Конституційного Суду України, Колегії суддів, Сенату, Великої палати Конституційного Суду України (ст. 188-49 КУпАП);

- посяганням на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (ст. ст. 212-7–212-21 КУпАП). Мова йде про більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з посяганням на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, за винятком окремих правопорушень, відповідальність за які передбачена ст.ст. 212-7, 212-8, 212-17–212-19 КУпАП.

Дискусійним залишається питання доцільності встановлення щодо народних депутатів

адміністративної відповідальності на загальних підставах за вчинення ними адміністративних правопорушень, пов'язаних з:

- незаконним обігом наркотичних засобів та психотропних речовин (ст. 44 КУпАП);

- порушенням правил по охороні порядку і безпеки руху на річковому транспорті (ст. 116 КУпАП);

- дрібним хуліганством (ст. 173 КУпАП);

- виготовленням та пропагандою георгіївської стрічки (ст. 173-3 КУпАП);

- неправомірним використанням державного майна (ст. 184-1 КУпАП);

- злісною непокорю законному розпорядженню або вимозі поліцейського (ст. 185 КУпАП);

- ухиленням від виконання законних вимог прокурора (ст. 185-8 КУпАП);

- незаконним обігом зброї (ст.ст. 190-193 КУпАП);

- порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 204-2);

- порушенням законодавства про державну таємницю (ст. 212-2 КУпАП);

За вчинення інших адміністративних правопорушень народні депутати, на наш погляд, повинні нести дисциплінарну відповідальність згідно з Регламентом Верховної Ради України.

Депутати місцевих рад за вчинення адміністративних правопорушень повинні нести адміністративну відповідальність на загальних підставах.

Постає питання щодо доцільності і можливості застосування до депутатів окремих адміністративних стягнень. На наш погляд, із одинадцяти адміністративних стягнень, передбачених сьогодні чинним законодавством, до народних депутатів недоцільно було б застосовувати такі стягнення, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, суспільно корисні роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.

В усіх випадках щодо народних депутатів слід було б передбачити можливість замість притягнення до адміністративної відпові-

дальності передавати матеріали справи для вирішення питання про притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, а щодо депутатів місцевих рад крім того також на розгляд громадської організації або трудового колективу. Такі рішення можуть приймати лише органи (посадові особи), наділені правом накладати адміністративні стягнення.

Повноваженнями щодо розгляду справ про вчинення депутатами адміністративних правопорушень та накладення на них адміністративних стягнень, на наш погляд, повинні бути наділені лише місцеві суди (судді).

До цього часу залишаються неналежно визначеними в чинному адміністративно-деліктному законодавстві непрості питання процесуально-процедурного характеру щодо порядку притягнення депутатів до адміністративної відповідальності. Особливо це стосується народних депутатів. В згаданому Рішенні Конституційного Суду України говориться, що народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України. Не допускається обшук, затримання народного депутата чи огляд його особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата [5, ст. 27]. Він не може бути підданим примусовому приводу до суду, у разі нез'явлення його в судове засідання без поважних причин за судовою повісткою. Відповідно, ці обставини значно ускладнюють необхідні процесуально-процедурні дії компетентних органів та їх посадових осіб щодо документування та збору необхідних доказів, в цілому щодо належного забезпечення провадження у таких справах. Водночас, відносно народного депутата може бути складено протокол про вчинене ним адміністративне правопорушення та відібране відповідне пояснення. Але це в більшості випадків можливо робити, на

нашу думку, за згодою самого народного депутата.

Висновки. Отже, на нашу думку, за вчинення адміністративних правопорушень народні депутати повинні нести адміністративну відповідальність в особливому порядку. Особливості несення ними такої відповідальності слід деталізувати і нормативно визначити у КУпАП, насамперед, доповнивши його статтею 15-1 «Відповідальність народних депутатів та депутатів місцевих рад» наступного змісту:

«За вчинення адміністративних правопорушень народні депутати несуть адміністративну відповідальність в особливому порядку.

За вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з порушенням правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85 КУпАП); забезпеченням правил дорожнього руху (ст. ст. 122-124, 130 КУпАП); незаконним відкриттям або використанням за межами України валютних рахунків (ст. 162-2 КУпАП); корупцією (ст. ст. 172-4 – 172-9 КУпАП); порушенням порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1 КУпАП); проявом неповаги до суду або до Конституційного Суду України (ст. 185-3 КУпАП); невиконанням законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України (ст. 185-13 КУпАП); невиконанням законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції (ст. 188-46 КУпАП); невиконанням законних вимог посадових осіб НАЗК з питань виявлення, розшуку та управління активами одержаними від корупційних та інших злочинів (ст. 188-48 КУпАП); невиконанням законних вимог судді Конституційного Суду України, Колегії суддів, Сенату, Великої палати Конституційного Суду України (ст. 188-49 КУпАП); посяганням на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (ст. ст. 212-7–212-21 КУпАП) цього Кодексу народні депутати несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. Органи (посадові особи), уповноважені накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладення адміністративного стягнення передавати матеріали справи до Верховної Ради

України для вирішення питання про притягнення таких осіб до дисциплінарної відповідальності.

За вчинення інших адміністративних правопорушень народні депутати несуть дисциплінарну відповідальність згідно з Регламентом Верховної Ради України. До народних депутатів не може бути застосовано позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, суспільно корисні роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті.

Депутати місцевих рад за вчинення адміністративних правопорушень несуть відповідальність на загальних підставах. До них не може бути застосовано громадські роботи, суспільно корисні роботи, виправні роботи, адміністративний арешт, арешт з утриманням на гауптвахті».

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ. Відомості Верховної Ради. 1993. № 31. Ст. 17.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності): Рішення Конституційного суду України від 26 червня 2003 р. № 12-рп/2003. Офіційний вісник України. 26.06.2003 р. № 28. Стор. 119. Стаття 1381. Код акта 25706/2003.

References

1. Konstitucija Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 28 chervnja 1996 r. № 254k/96-VR. Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayiny. 1996. № 30. St. 141.
2. Kodeks Ukrayiny pro administrativni pravoporushennja: Zakon Ukrayiny vid 7 grudnja 1984 r. № 8073-X. Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukrayins'koyi RSR. 1984. Dodatok do № 51. St. 1122.
3. Pro status narodnogo deputata Ukrayiny: Zakon Ukrayiny vid 17 listopada 1992 r. 2790-XII. Vidomosti Verhovnoyi Radi. 1993. № 31. St. 17.
4. Kolpakov V. K., Kuz'menko O. V. Administrativne pravo Ukrayiny: pidruchnik. K.: Jurinkom Inter, 2003. 544 s.
5. Rishennja Konstitucijnogo Sudu Ukrayiny u spravi za konstitucijnim podannjam 56 narodnih deputativ Ukrayiny pro oficijne tлумачennja polozhen' chastin pershoyi, tret'oyi statti 80 Konstituciyi Ukrayiny, chastini pershoyi statti 26, chastin pershoyi, drugoyi, tret'oyi statti 27 Zakonu Ukrayiny «Pro status narodnogo deputata Ukrayiny» ta za konstitucijnim podannjam Ministerstva vnutrishnih sprav Ukrayiny pro oficijne tлумачennja polozhennja chastini tret'oyi statti 80 Konstituciyi Ukrayiny stosovno zatrimannja narodnogo deputata Ukrayiny (sprava pro garantiyi deputats'koyi nedotorkannosti): Rishennja Konstitucijnogo sudu Ukrayiny vid 26 chervnja 2003 r. № 12-rp/2003. Oficijnij visnik Ukrayiny. 26.06.2003 r. № 28. Stor. 119. Stattja 1381. Kod akta 25706/2003.

DEPUTIES' LIABILITY FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: stepangoncharuk@ukr.net

Purpose: to investigate the issue of people's deputies and deputies of local councils liability for their administrative offences and represent separate suggestions for making appropriate changes to the current administrative-delict legislation of Ukraine. **Methods:** the research has been carried out using generally accepted methods of scientific knowledge, including semantic-cognitive, analytical, comparative-legal, statistical, etc. **Results:** the particularities of deputies' legal liability for the commission of administrative offences have been highlighted, the suggestions for the improvement of the current administrative-delict legislation of Ukraine, in particular to change the relevant article of the Code of Ukraine on Administrative Offences have been determined. **Discussion:** deputies' liability for administrative offences issues.

The article is devoted to the research of administrative liability of people's deputies and deputies of local councils for their administrative offences, analysis of material aspects of this liability, the legal characterization of certain administrative offences, as well as processual peculiarities of the above mentioned subjects liability for their administrative offences.

Today, the current legislation of Ukraine does not have regulatory provisions regarding the peculiarities of administrative liability of people's deputies. However, the Constitution of Ukraine, certain laws foresee the specific of these persons' legal status, in particular regarding their immunity and the possibility of legal liability on a general basis.

The article analyzes the legal nature of certain categories of administrative offences for which, in the author's opinion, people's deputies must be responsible and have the administrative liability on the general basis, types of administrative penalties that cannot be applied to deputies.

The issues of the substantive, subjective and territorial jurisdiction of cases on such offences have been investigated. Certain suggestions regarding the appropriate changes to the current administrative-delict legislation of Ukraine have been given.

According to the author's opinion, for the commission of administrative offences, people's deputies should be liable in a special order. In particular, for the commission of the majority of administrative offences, it is better to apply disciplinary liability in accordance with the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine. For the commission of certain administrative offences, they should be subject to administrative liability on a general basis. These are offences related to corruption, violation of electoral legislation, non-fulfilment of legal requirements of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for Prevention of Corruption

officials, with certain violation of the traffic rules, etc. At the same time, such penalties cannot be applied to them as a deprivation of the right to occupy certain positions or perform a certain activity, public works, socially useful works, correctional works, administrative arrest, arrest with keeping on the guardhouse. The peculiarities of their liability should be regulated and detailed in the Code of Ukraine on Administrative Offences, first of all, by supplementing it with Article 15-1 «Liability of people's deputies and deputies of local councils».

Keywords: administrative liability, administrative offences, administrative penalties, people's deputies.