



В.М. Бевзенко\*

## ПРАВОВІ ТА ЛІНГВІСТИЧНІ АСПЕКТИ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ “АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТУПОК” ТА “АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ”

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є вчинення особою протиправної, винної (умисної чи необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління<sup>1</sup>.

Попри те, що визначення адміністративного правопорушення, адміністративного проступку отримали певне законодавче закріплення, наукове їх обґрунтування у працях Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, проблема співвідношення цих понять не вичерпана, свідченням чого є численні монографічні праці та навчальні видання на відповідну адміністративно-правову тематику. Більше того, питання термінології публічного права належать до малодосліджених напрямків наукового пошуку, і можна стверджувати, що навіть основні поняття у цій галузі поки що не мають точного й адекватного лінгвістичного тлумачення<sup>2</sup>. Тому завданням даної статті є розмежування понять “адміністративне правопорушення” та “адміністративний проступок”, що безпосередньо пов’язано із заходами, передбаченими адміністративною реформою.

Офіційне визначення адміністративного правопорушення дається в ч. 1 ст. 9 КпАП України, згідно з якою адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку передбачено адміністративну відповідальність<sup>3</sup>. Статистика вчинених адміністративних правопорушень свідчить, що їх кількість в Україні з року в рік тенденційно збільшується<sup>4</sup>, чим і обумовлюється актуалізація проблем застосування адміністративних стягнень за проступки в окремих державно-суспільних сферах.

Відзначаємо при тому, що майже схоже формулювання адміністративного правопорушення закріплено адміністративним законодавством деяких держав-учасниць колишнього СРСР. Так, наприклад, у ст. 10 діючого в Російській Федерації КпАП адміністративне правопорушення також ототожнено з адміністративним проступком і визначено як протиправна, винна (умисна чи необережна) дія або бездіяльність, яка посягає на державний чи суспільний порядок, права і свободи громадян, встановлений порядок управління та за яку передбачено адміністративну відповідальність.

Подібність процедур, змісту правового регулювання окремих суспільних відносин (зокрема й адміністративних) у країнах, утворених на теренах колишнього СРСР, пояснюється тим, що після його розпаду окремі галузеві правовідносини подекуди до теперішнього часу регулюються нормативно-правовими актами, прийнятими ще за часів радянського періоду незалежних нині держав. За традицією нормотворення в СРСР спершу приймався загальнообов’язковий для всіх союзних республік галузевий

© Бевзенко В.М., 2005

\* доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Херсонського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

<sup>1</sup> Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. — 2-е вид., перероб. і доп. — Х.: Ун-т внутр. справ, 2001. — С. 14.

<sup>2</sup> Харитонов О.Є., Харитонova О.І. Деякі проблеми вживання юридичної термінології у галузі приватного та публічного права // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції “Право і лінгвістика”: У 2-х ч., 18-21 вересня 2003 р. — Сімферополь: Доля, 2003. — Ч. 1. — С. 21-26.

<sup>3</sup> Адміністративно-правовою наукою майже за 20 років не було розроблено і запропоновано суттєвих теоретичних напрацювань з концепції адміністративного проступку, які б відповідали програмним політичним завданням і конституційним вимогам щодо оновлення законодавства у напрямку визнання головним обов’язком держави забезпечення прав і свобод людини [Колпаков В. Стан дослідження проступку в українському адміністративному праві // Право України. — 2005. — № 6. — С. 25-28].



нормативно-правовий акт, а вже потім відповідно до нього розроблялись республіканські законодавчі документи. Так, законодавство про адміністративні правопорушення й адміністративну відповідальність тривалий час не було кодифіковано і складалось зі значної кількості окремих нормативних актів. Але 23 жовтня 1980 року Верховна Рада СРСР прийняла Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення<sup>5</sup>, на основі чого союзними республіками у подальшому було прийнято кодекси про адміністративні правопорушення.

Між тим інтерес до цих категорій та використання їх у повсякденному обігу зростає не лише серед науковців, а й у юристів-практиків, що потребує максимальної точності використання термінології у наукових дослідженнях та правотворчому процесі. З цих міркувань видається доцільним зупинитись на глумаченні наведених вище понять та співвідносних з ними термінів, що, в свою чергу, передбачає як правовий, так і лінгвістичний аспект.

Зокрема, вивчаючи проблеми понятійно-теоретичного аспекту адміністративного делікту, О.І. Остапенко вважає, що їх розв'язання неможливе без визначення категорійно-понятійного апарату адміністративного правопорушення (делікту)<sup>6</sup>. Характеризуючи актуальність делікту, автор співвідносить його з поняттям “адміністративний проступок”, ототожнюючи таким чином поняття “адміністративне правопорушення”, “делікт” та “адміністративне правопорушення”.

Аналізуючи підстави адміністративної відповідальності, Д.М. Лук'янець<sup>7</sup> доходить висновку, що фактичну підставу адміністративної відповідальності складає адміністративне правопорушення (проступок). У своєму дослідженні автор не розмежує ці два поняття — поперемінно їх використовує, характеризуючи ознаки, елементи складу правопорушення і проступку.

Думку, схожу з позицією О.І. Остапенка та Д.М. Лук'янца щодо співвідношення понять “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок”, висловлює А.С. Васильєв, який зазначає, що адміністративна відповідальність застосовується щодо організаційно не підпорядкованих суб'єктів за порушення адміністративно-правових обов'язків, які утворюють склад особливого правопорушення — адміністративного проступку (розрядка наша — В.Б.). Досліджуючи поняття і склад підстав адміністративної відповідальності, автор у своїй праці використовує виключно поняття “адміністративний проступок”<sup>8</sup>.

Відтак можемо зробити висновок, що науковцями-правниками поняття “адміністративне правопорушення” та “адміністративний проступок”, по-перше, розглядаються як синоніми, по-друге, почасти перший термін підміняється другим.

Таке розуміння співвідношення зазначених понять і закріплення їх у законодавстві, на нашу думку, є не досить виправданим, якщо врахувати два моменти: по-перше, Конституцією України (п. 22 ст. 92) закріплено лише термін *адміністративне правопорушення*, а відповідно до ст. 8 Основного закону України: 1) Конституція України має найвищу юридичну силу, а відтак закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і мають відповідати їй; 2) норми Конституції України є нормами прямої дії. По-друге, в теорії права<sup>9</sup>, в першу чергу,

<sup>4</sup> Див., напр.: *Остапенко О.І.* Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. — Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. — С. 73, 83, 167; Державний контроль за охороною навколишнього природного середовища та раціональним використанням природних ресурсів у 2002 році (форма № 1 — охорона природи): Статистичний бюлетень. — К.: Державний комітет статистики України. — 2003.

<sup>5</sup> Основи законодавства ССРСР і союзних республік об адміністративних правонарушеннях // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1980. — № 44. — Ст. 909.

<sup>6</sup> *Остапенко О.І.* Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку. — Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. — С. 168.

<sup>7</sup> *Лук'янець Д.М.* Інститут адміністративної відповідальності: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — С. 45-49.

<sup>8</sup> *Васильєв А.С.* Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. — Х.: “Одиссей”, 2003. — С. 196.

<sup>9</sup> *Скакун О.Ф.* Теория государства и права: Учебник. — Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. — С. 454-463.



досліджується правова природа правопорушення, а вже через нього виводиться поняття проступку<sup>10</sup>.

Саме тому нами підтримується думка, висловлена колективом авторів, які вважають, що в КпАП України одночасно використовуються й отожднюють два терміни і тим самим два поняття — "адміністративне правопорушення" та "адміністративний проступок". Проте ці поняття не тотожні, оскільки адміністративне правопорушення передбачає порушення будь-якої адміністративно-правової норми — незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність. Адміністративний же проступок слід розглядати як вид адміністративного правопорушення, за яке встановлено адміністративну відповідальність<sup>11</sup>.

Схоже міркування висловлює і російський адміністративіст Д.М. Бахрах, підкреслюючи, що не всі порушення норм адміністративного права є адміністративним проступком. І в той же час адміністративними санкціями охороняються численні норми конституційного, трудового, цивільного, земельного та інших галузей права. Адміністративний проступок, на його думку, — діяння, що порушує норми адміністративного та інших галузей права, які охороняються адміністративними стягненнями. Реалізація адміністративних санкцій не обов'язково супроводить адміністративний проступок, але можливість їх застосування є його обов'язковою властивістю<sup>12</sup>.

Неоднозначно розкриваються поняття "проступок", "правопорушення" і в сучасній українській мові. Порушення — відхилення від правил, відступ від законів; порушувати — робити, що-небудь всупереч наказові, закону. Проступок — вчинок, що порушує які-небудь норми, правила поведінки, загальноприйнятий порядок; провиня<sup>13</sup>. Відтак порушення — це недотримання системи правил, тоді як проступок — невиконання певного виду конкретно визначеної норми, правила поведінки.

Дещо відмінними є поняття "адміністративне правопорушення", передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами, які містять адміністративно-правові норми. Так, ст. 319 Митного кодексу України передбачає, що для адміністративного правопорушення необхідною є наявність не просто протиправної, винної (умисної або з необережності) дії, як це передбачено ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а їх сукупності<sup>14</sup>. Тобто виходить, що вчинення однієї такої дії згідно з Митним кодексом України не утворює адміністративне правопорушення.

Із викладеного вище зробимо такі висновки:

1. Проступок і правопорушення — правові категорії, зміст і адекватність застосування яких у національному законодавстві має обґрунтовуватись також лінгвістичними аспектами;
2. Використання зазначених понять у сучасному адміністративному праві обумовлено колишнім радянським законодавством, а відтак їх зміст і поняття потребують перегляду й оновлення;
3. Висловлюючи власне бачення розв'язання проблеми співвідношення термінів *адміністративне правопорушення* та *адміністративний проступок*, вважаємо, що при цьому мають враховуватись такі обставини: 1) адміністративний проступок — категорія похідна від адміністративного правопорушення; 2) визначальним фактором щодо розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України;

<sup>10</sup> Правопорушення — суспільно небезпечне чи шкідливе неправомірне (протиправне) винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, яке тягне юридичну відповідальність. Для наукових і практичних цілей створені різноманітні класифікації правопорушень, види яких відрізняються між собою ступенем суспільної небезпеки (шкідливості), об'єктом посягання, суб'єктом, поширеністю, ознаками об'єктивної та суб'єктивної сторони, а також процедурами їх розгляду.

Проступки-делікти (лат. *delictum* — "проступок") — правопорушення, які завдають шкоду особистості, суспільству, державі та є підставою притягнення правопорушника до передбаченої відповідальності.

<sup>11</sup> Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. — Х.: Ун-т внутр. справ, 2001. — С. 15.

<sup>12</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. — М.: НОРМА, 2002. — С. 349-350.

<sup>13</sup> Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпушко. — К.: Видавництво "Аконіт", 1998. — Т. III: О-Р. — С. 597-598, 817.

<sup>14</sup> Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений законодавством України порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України і за які Митним кодексом України передбачена адміністративна відповідальність [Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV // ВВР. — 2002. — № 38-39. — Ст. 288].



4. “Адміністративний проступок” та “адміністративне правопорушення” слід розглядати як окреме та загальне, диференційовано закріплюючи у законодавстві систему відповідних адміністративних стягнень, порядок їх накладення та виконання юрисдикційними органами;

5. Розмежування понять “адміністративний проступок” та “адміністративне правопорушення” має виключно науково-теоретичний характер, тоді як у законодавстві та правозастосовчій практиці ці терміни використовуються як синоніми<sup>15</sup>;

6. У зв’язку з тим, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення застосовуються поняття “адміністративне правопорушення” та “адміністративний проступок”, доцільно було б визначити критерії розмежування правопорушень на проступки і власне адміністративні правопорушення, так як назва вказаного кодексу не зовсім точно відповідає суті питань, які ним регулюються. Таке розмежування має передусім практичне значення, оскільки в Кодексі України про адміністративні правопорушення та низці інших адміністративних нормативно-правових актів використовуються виключно поняття “адміністративне правопорушення” або “правопорушення”, що природно викликає питання: навіщо в законодавстві використовувати поняття, яке не відіграє жодної позначальної ролі ні у конкретному нормативно-правовому акті (КпАП України), ні у правозастосовчій практиці;

7. Як наслідок законодавчої невизначеності щодо понять “адміністративне правопорушення” та “адміністративний проступок” існує чимало роз’яснень судових органів із питань застосування адміністративного законодавства на основі узагальнення судової практики. Всього із вказаних питань було ухвалено близько 30 Постанов Пленуму Верховного Суду України. Так, наприклад, внаслідок того, що у застосуванні законодавства, яке передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров’я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів, виникли питання, що потребують роз’яснення, Пленум Верховного Суду України постановив таке<sup>16</sup>:

1. Судам необхідно мати на увазі, що відповідальність за статтями 188<sup>1</sup>, 189<sup>1</sup>-189<sup>5</sup>, 190<sup>1</sup> КК України та 185 і 185<sup>7</sup> КпАП України настає лише за дії, вчинені винним у зв’язку з виконанням суддею, працівником правоохоронного органу службових обов’язків, а так само у зв’язку з діяльністю члена громадського формування з охорони громадського порядку чи військовослужбовця, пов’язаною з охороною громадського порядку;

2. Якщо дії притягнутої до відповідальності особи були реакцією на незаконні діяння судді, працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку чи військовослужбовця або викликані особистими неприязними стосунками, не пов’язаними з виконанням потерпілим своїх обов’язків, вчинене, за наявності для цього підстав, потрібно кваліфікувати як злочин проти особи або власності.

Виходячи з науково-теоретичного розмежування понять “адміністративне правопорушення” та “адміністративний проступок”, їхні ознаки мають отримати законодавче підґрунтя, позаяк виступають підставою адміністративної відповідальності, впливають на кваліфікацію дій чи бездіяльності порушника вимог закону, передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу, вибір відповідного виду і розміру стягнення.

Відзначимо також, що розв’язання проблеми, висвітленої у даній статті, має здійснюватись у контексті не лише загальноправової лінгвістичної реформи, але й загальнодержавної мовної політики.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою адміністративного права та адміністративної діяльності органів внутрішніх справ Херсонського юридичного інституту Національного університету внутрішніх справ (протокол № 2 від 2 вересня 2005 року)*

<sup>15</sup> Див., напр.: Про судову практику в справах про хуліганство: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 28 червня 1991 року № 3 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2004. — № 12.

<sup>16</sup> Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров’я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.06.1992 р. № 8 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2004. — № 12.