

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: СУТНІСТЬ ТА ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Інститут повітряного і космічного права НАУ

У статті розглядаються питання щодо сутності сучасного сприйняття інституту адміністративної відповідальності, наводяться погляди окремих учених-адміністративістів відносно поняття та ознак адміністративної відповідальності, аналізуються окремі проблеми її трансформації на сучасному етапі та висловлюються деякі пропозиції щодо удосконалення чинного адміністративно-деліктного законодавства та практики його застосування.

Заходами адміністративної відповідальності на сьогодні захищається великий масив різноманітних суспільних відносин, що складаються під дією норм адміністративного права, а також інших правових галузей переважно в управлінській сфері, у тому числі в сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби з різними правопорушеннями на транспорті, в галузі охорони праці та здоров'я населення, охорони природи, заняття підприємницькою діяльністю, у сфері забезпечення встановленого порядку управління, боротьби з корупційними проявами та ін. Сьогодні це найпоширеніший вид юридичної відповідальності в правовій системі України, правоохоронна роль якого у боротьбі з наймасовішими протиправними діяннями, якими є адміністративні проступки, постійно зростає. Щорічно в Україні до адміністративної відповідальності притягується близько 10 млн правопорушників.

На сьогодні відбувається помітна нормативно-правова, а відповідно і теоретико-доктринальна трансформація цього важливого адміністративно-правового інституту.

Варто відзначити постійну беззаперечну увагу щодо розкриття властивостей та основних проблем інституту адміністративної відповідальності в адміністративно-правовій літературі зокрема, і в теорії права загалом – від радянського періоду і донині. Цій проблематиці присвячені десятки наукових праць, навчальних посібників, дисертаційних досліджень різного рівня. Проте не можна стверджувати, що цей правовий інститут нині досліджений всебічно і що в ньому відсутні окремі недостатньо з'ясовані питання. Досить торкнутись хоча б питання визначення самого поняття цього виду правової відповідальності та її сутності, щодо якого в адміністративно-правовій теорії немає єдності і досі. Сьогодні погляди на поняття і зміст адміністративної відповідальності вийшли за межі уявлень теоретиків другої половини минулого сторіччя. Тоді сутність адміністративної відповідальності поєд-

нували з негативною реакцією держави на певні протиправні прояви шляхом застосування до винних осіб адміністративних санкцій і обов'язком правопорушників звітувати за свої неправомірні дії перед уповноваженими державними органами (їх службовими особами), а в окремих випадках – і перед громадськими формуваннями. Ось, наприклад, як визначав адміністративну відповідальність Г. П. Бондаренко: «Це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і перетерпіти за неї несприятливі наслідки, що передбачені санкцією правової норми» [1].

Починаючи з 1977 р. і до 2001 р. (прийняття нового Кримінального кодексу України) адміністративні стягнення в окремих випадках могли застосовуватись і за діяння, які підпадали під ознаки злочину. Слід зауважити, що поняття «адміністративні санкції» і «адміністративні стягнення» не ідентичні: перше загалом має ширше значення. За останні роки змінилась і система органів та їх посадових осіб, наділених повноваженнями щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування до правопорушників адміністративних стягнень. Частина з них з часом була позбавлена таких повноважень, водночас на сьогодні їх коло значно розширилося. Нині в чинному адміністративно-деліктному законодавстві чітко відслідковується положення про те, що громадські формування не уповноважені застосовувати адміністративні стягнення. Існують і інші розбіжності в сприйнятті сучасного визначення адміністративної відповідальності. В даний час вона визначається в окремих випадках – як «сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими на те органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний

проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень» [2]; як «застосування до порушників загальнообов'язкових правил, що діють у сфері управління та інших сферах адміністративних стягнень» [3]; як «накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру» [4], як «примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [5] та ін. Ось, скажімо, яке визначення адміністративної відповідальності дає Д. М. Лук'янець: «це відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень» [6]. Як бачимо, у цьому визначенні автор зводить поняття адміністративної відповідальності до відносин між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами, не згадуючи про такі органи, як суди та органи місцевого самоврядування. Дещо схожої думки дотримується і З. С. Гладун, зауважуючи при цьому, що до цієї відповідальності притягують, як правило, уповноважені органи виконавчої влади (їх посадові особи) безпосередньо та лише в окремих випадках – суди [7]. Дійсно, якщо аналізувати загальний кількісний склад системи суб'єктів адміністративної юрисдикції, то питома вага, серед них, органів виконавчої влади буде переважаючою. Водночас, коли брати до уваги якісну питому вагу адміністративно-юрисдикційних функцій окремих органів, то сьогодні тут першість належить судам. Якщо десять років поспіль судами розглядалось близько 45 різновидів справ про окремі адміністративні правопорушення, п'ять років тому – майже 58 різновидів таких справ, то сьогодні судами розглядаються справи про адміністративні правопорушення, передбачені 124 статтями КУпАП. Отже, суди сьогодні вийшли на перше місце як за кількістю різновидів адміністративних правопорушень, що ними безпосередньо розглядаються, так і за загальною кількістю розглянутих справ про адміністративні правопорушення відносно інших суб'єктів адміністративної юрисдикції (раніше така першість була за органами внутрі-

шніх справ (міліцією). Цей факт також служить певним аргументом сучасної трансформації адміністративної відповідальності.

Отже, нині адміністративна відповідальність перестає розцінюватись здебільшого як вид управлінської діяльності, як одна з управлінських функцій (функція контролю), власне, як відповідальність суто «управлінська» [8] (принаймні, за суб'єктами її застосування). Вона все більше сприймається, як специфічна форма державно-правового реагування на певну категорію протиправних проявів, які розцінюються в законі, як адміністративні проступки; як самостійний правовий засіб охорони та захисту відповідних суспільних відносин. Хоча абсолютно не можна заперечувати щодо її нерозривного зв'язку з адміністративним примусом (зокрема застосуванням адміністративних стягнень, як форми реалізації такої відповідальності) та адміністративно-правової основи її регламентації [9].

Зважаючи на те, що поняття адміністративної відповідальності здебільшого пов'язується із застосуванням адміністративних стягнень до осіб, що вчинили адміністративні проступки, можна запропонувати за основу нормативного визначення цього поняття наступну дефініцію адміністративної відповідальності: – це вид правової відповідальності, який передбачає застосування уповноваженими на те органами чи посадовими особами адміністративних стягнень щодо фізичних або юридичних осіб, які вчинили адміністративні проступки. Застосування заходів такої відповідальності не тягне за собою судимості та звільнення з роботи.

Подальша трансформація адміністративної відповідальності пов'язана також з удосконаленням системи адміністративних стягнень, що виступають юридичною формою її реалізації (за рахунок насамперед їх розширення). Мова йде про більш чітку регламентацію таких стягнень, як щодо фізичних, так і до юридичних осіб. Стягнень за вчинення багатьох адміністративних проступків (передусім штрафу). Слід, на наш погляд, безпосередньо в КУпАП вказати, що видами адміністративних стягнень є також звільнення з посади та заборона займати посади в державних органах та їх апараті строком до трьох років, а також адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства – як додаткові адміністративні стягнення.

На жаль, сучасна тенденція до розпорошення джерел адміністративно-деліктних норм поза межами Кодексу України про адміністративні правопорушення не сприяє підвищенню ефективности його практичного застосування.

Такі окремі проблеми сучасної трансформації інституту адміністративної відповідальності.

Підводячи підсумок вищезазначеному, слід констатувати, що цей вид юридичної відповідальності служить сьогодні дієвим правовим інструментом боротьби з наймасовішими протиправними проявами, якими є адміністративні правопорушення, що об'єктивно спонукає до його постійної уваги та подальшого вдосконалення.

На наш погляд, нині є достатньо вагомим теоретичних і правових підстав для того, щоб виділити його в окрему, самостійну галузь права, а саме – адміністративно-деліктне право. Насамперед, масив самих різноманітних суспільних відносин, які захищаються заходами адміністративної відповідальності, досить широкий. Значна і сукупність адміністративно-деліктних відносин, що виступають предметом його правового регулювання. Потужною, і водночас здебільшого кодифікованою є і нормативно-правова база цього правового інституту. І, насамкінець, він має власний специфічний метод правового регулювання, якому властивий односторонньо-владний, імперативний і певною мірою репресивно-каральний, офіційний характер. По основних параметрах інститут адміністративної відповідальності сьогодні впритул наблизився до такої важливої галузі карального права, як кримінальне право. Фактично це різновид вітчизняного карального права, який має власне кодифіковане нормативно-правове джерело, основою якого виступає Кодекс Украї-

ни про адміністративні правопорушення; фактичні підстави для застосування правових санкцій, а саме адміністративні проступки – найпоширеніший вид протиправних проявів; систему самостійних репресивно-каральних заходів, а саме – адміністративних стягнень; своє специфічне процесуальне забезпечення, а також коло суб'єктів, наділених відповідними адміністративно - юрисдикційними повноваженнями. Адміністративні стягнення за результатами карального впливу на порушників є лише менш суворими, як і підстави для їх застосування – адміністративні проступки – є менш суспільно небезпечними, ніж злочини. Тобто це менш репресивне порівняно з кримінальним правом каральне право, застосування якого не тягне судимості. Про те, що адміністративним стягненням, як і мірам кримінальної відповідальності, поряд з іншими властиві і каральні функції, дискутувати немає потреби. І якщо у вітчизняному законодавстві це очевидне явище ще нормативно не закріплено, то російський законодавець у новому Кодексі про адміністративні правопорушення безпосередньо вказав на це у главі 3, назвавши її «Адміністративне покарання» [10]. Варто вказати, що сама ідея щодо виділення інституту адміністративної відповідальності в окрему правову галузь, а саме – «адміністративно-деліктне право», не нова, проте вона заслуговує на свою найближчу матеріалізацію.

Література

1. *Бондаренко Г. П.* Адміністративна відповідальність в СРСР // Львів: Вища шк., 1975. – С. 84.
2. *Адміністративне право України.* Академічний курс: Підруч. / За заг. ред. проф. В. Б. Авер'янова. – Т. 1: Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 430-431.
3. *Советское административное право: Учебник /* Под ред. Р. С. Павловского. – К.: Выща шк., 1986. – С. 186.
4. *Адміністративне право України: Підручник.* – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 170.
5. *Колтаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 252.
6. *Лук'янець Д. М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. – К.: І-т

держави і права, 2001. – С. 34.

7. *Гладун З. С.* Адміністративне право України. Академічний курс. – К.: Карт-бланш, 2004. – С. 123.

8. *Лук'янець Д. М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. – К.: Ін-т держави і права, 2001. – С. 28; *Колтаков В. К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 313/.

9. *Гончарук С. Т.* Адміністративні стягнення в системі заходів адміністративного примусу та проблеми їх удосконалення // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 6. – С. 38.

10. *Кодекс РФ об административных правонарушениях.* Официальный текст // М.: Омега, 2005.

С. Т. Гончарук

Административная ответственность: сущность и отдельные проблемы трансформации на современном этапе

В статье рассматриваются вопросы относительно сути современного восприятия института административной ответственности, приводятся взгляды отдельных ученых относительно понятия и значения административной ответственности, анализируются отдельные проблемы ее трансформации на современном этапе, а также приводятся некоторые предложения относительно усовершенствования административного законодательства и практики его применения.