

РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджуються питання інституту адміністративної відповідальності, правові норми, що регулюють відповідальність за адміністративні правопорушення, використання адміністративної відповідальності щодо осіб, які вчинили адміністративне правопорушення. Розглядаються питання застосування до порушників органами влади адміністративного примусу.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, законність, інститут адміністративної відповідальності, адміністративний примус, адміністративне правопорушення.



**Дембіцька
Сусанна
Леонідівна,**

кандидат юридичних наук, асистент кафедри цивільного права та процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Стан законодавства України про адміністративну відповідальність, особливо процесуальних норм, які встановлюють порядок притягнення винної особи до відповідальності, на жаль, суперечливий і недосконалий. Необхідність розв'язання цих проблем визріла вже давно, однак без достатньо обґрунтованих наукових розробок в окресленій сфері змінити якість вітчизняного законодавства неможливо.

З початку 50-х років на науковому рівні виокремлюється та оформлюється в законодавстві інститут адміністративної відповідальності. Цьому сприяла творча діяльність значної кількості вчених і практичних працівників – С. Студенікіна, Д. Бахраха, І. Галагана, І. Веремеєнко, О. Якуби, Р. Павловського, Є. Додіна, Ю. Козлова, А. Альохіна, Л. Коваль, В. Колпакова, С. Гончарука та ін.

Мета роботи полягає у з'ясуванні необхідності реформування законодавства про адміністративну відповідальність, що потребує нових поглядів на зміст цього інституту та його місце в механізмі державного управління, дотримання законності під час застосування адміністративного примусу та притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити сферу, де б вона не застосовувалася. Проте існує багато проблем, які потребують свого якнайскорішого вирішення. До таких можна віднести проблему реального забезпечення прав осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності, проблеми ефективності заходів адміністративної відповідальності та забезпечення виконання адміністративних стягнень і багато інших.

Інститут адміністративної відповідальності, будучи показовим для вітчизняного адміністративного права ще з часів СРСР рівнем своєї кодифікації, на сьогодні залишається поки що поза увагою законодавця з точки зору його реформування відповідно до потреб сучасності, коли гостро постало питання управління суспільними справами з урахуванням вимог верховенства права [1, с. 140].

Не буде помилковим твердження, що інститут адміністративної відповідальності в українському законодавстві та правовій науці залишається в своїй основі незмінним від попередньої держави. Він залишається «останнім bastiоном» в українському адміністративному праві, щодо змін якого відсутні концептуальні підходи. Це виглядає дивним з огляду на значні прогресивні кроки представників вітчизняної адміністративно-правової науки, спрямовані на європеїзацію адміністративного права, зокрема за рахунок відродження окремих традицій дореволюційного російського

адміністративного права, яке формувалося саме в загальноєвропейському контексті [2, с. 198].

Українська держава і суспільство поставлені перед проблемою реформування правомірного притягнення громадян до адміністративної відповідальності. Сучасна наука адміністративного права мусить розробити основні теоретичні положення гарантій законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності, які мають знайти своє подальше закріплення в законодавстві України про адміністративні правопорушення у зв'язку з тим, що громадяни України сьогодні притягаються до адміністративної відповідальності набагато частіше, ніж до кримінальної.

Держава має передбачати основні умови, заходи, способи і засоби, які мусять бути визначені в законодавстві про адміністративні правопорушення для забезпечення законності під час притягнення громадян до адміністративної відповідальності та недопущення порушень прав і свобод громадян. Їх сукупність складає зміст гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності [3, с. 171].

Правові норми, що регулюють відповідальність за адміністративні правопорушення (проступки), визначаються як інститут адміністративної відповідальності, який своєю чергою розглядається як складова частина адміністративного права, а правові відносини, що виникають у сфері відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, автоматично сприймаються як складова предмету адміністративного права [4, с. 21].

Процес реформування законодавства про адміністративну відповідальність потребує якісно нових поглядів на зміст цього інституту та його місце в механізмі державного управління. Слід позбутися застарілих ідеологічних догм, які тривалий час справляли вплив на розвиток цього інституту. Орієнтація на побудову ринкових відносин в економіці, на пріоритет прав людини, на нове розуміння ролі держави в житті суспільства потребує відповідного урахування під час розробки норм, що складають інститут адміністративної відповідальності. Водночас не слід ототожнювати адміністративний примус та адміністративну відповідальність, що іноді простежується в працях деяких адміністративістів. Остання – це різновид юридичної відповідальності, відносини, які виникають між органами виконавчої влади й фізичними та юридичними особами з приводу вчинення ними передбачених законодавством протиправних діянь і які полягають у застосуванні до винних осіб відповідних стягнень [5, с. 3].

Полемика щодо розуміння сутності адміністративної відповідальності має не тільки теоретичне і методологічне значення, дозволяючи уточнити одне з найважливіших юридичних понять, але і прикладне, практичне значення. Розуміння адміністративної відповідальності як діяльності державних органів із застосування примусових заходів, причому за недостатньо чітко визначеної її правової підстави, у правозастосовній практиці (скажімо, органів податкового контролю) інколи призводить

до необґрунтованого розширення адміністративно-юрисдикційної функції щодо застосування адміністративних штрафів й інших заходів державного примусу [6, с. 147].

Адміністративна відповідальність – один з основних інститутів адміністративного права, що охоплює значну кількість адміністративно-правових норм, які регулюють цей вид відповідальності. Проте ані Основи Законодавства СРСР 1980 р. про адміністративні правопорушення, ані Кодекс України про адміністративні правопорушення (КпАП) не закріпили розуміння адміністративної відповідальності у вигляді визначення (дефініції), хоча і використовують це поняття. У КпАП це поняття закріплено таким чином: за основу взято дві ознаки – адміністративне правопорушення й адміністративне стягнення. Відсутність визначення адміністративної відповідальності в КпАП збіднює його зміст, позбавляє стрижневої спрямованості правові норми, що дозволяє в практичній діяльності суб'єктам, які застосовують законодавство, іноді довільно тлумачити норми КпАП відповідно до свого розуміння та рівня правосвідомості.

Отже, адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням установленної процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу [7, с. 71].

Адміністративна відповідальність є самостійним інститутом адміністративного права, потреба в застосуванні засобів якого виникає в разі

порушення законодавчо закріпленого і захищеного права, реалізація якого відбувається не тільки в рамках владно-управлінських, а також у межах інших суспільних відносин, що мають конституційно-правову, трудову або іншу галузеву правову регламентацію.

У науці адміністративного права визначено, що відносини адміністративної відповідальності характеризуються таким:

- для їх виникнення потрібне виявлення факту скоєння адміністративного проступку (правопорушення);

- вони мають окрему нормативну (законодавчу) базу своєї регламентації;

- порушення справи про скоєння адміністративного проступку може відбуватися за наявності складу адміністративного проступку, після факту його виявлення з боку відповідної владної посадової особи або за повідомленням про це звичайним громадянином;

- за скоєння адміністративного проступку з боку правомочного органу (посадової особи) до винного (винних) застосовуються адміністративні стягнення, передбачені законом [8, с. 206].

За минулі роки роль адміністративної відповідальності в боротьбі з правопорушеннями постійно підвищувалася, а з другої половини 80-х років минулого сторіччя ця тенденція почала проявлятися ще більш активно: зросло фактичне використання багатьох складів адміністративних проступків; вона стала більш суворою, оскільки зросли санкції за порушення; поширено перелік дій, за вчинення яких винні особи мо-

жуть бути піддані адміністративним санкціям.

При цьому особою, яка виправилася, можна вважати лише ту, що виконала накладене стягнення, протягом року не вчинила нового адміністративного правопорушення, а точкою відліку річного терміну для погашення стягнення треба вважати не момент винесення постанови про його накладення, а день фактичного закінчення виконання призначеного стягнення [9, с. 36].

Сьогодні адміністративна відповідальність, без сумніву, є найпоширенішим видом юридичної відповідальності у правовій системі України й одним із найбільш дієвих правових інструментів у боротьбі з наймасовішими протиправними діяннями, якими є адміністративні проступки. У теорії адміністративного права визначенню поняття і сутності адміністративної відповідальності присвячено багато наукових праць різного гатунку та історичного періоду.

Таким чином, у більшості наявних дефініцій поняття адміністративної відповідальності пов'язується із застосуванням адміністративних стягнень до осіб, що вчинили адміністративні проступки. Адміністративний проступок і адміністративне стягнення – дві основні відправні правові категорії для визначення адміністративної відповідальності. Це її основа, підґрунтя. Фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності сьогодні є лише вчинення особою адміністративного проступку як особливого виду правопорушення, відповідальність за яке, як правило, передбачено Кодек-

сом про адміністративні проступки [10, с. 68–69].

Таким чином, на нашу думку, ознаки адміністративної караності тісно пов'язані з юридичними наслідками застосування заходів адміністративної відповідальності. Їхня сутність полягає в тому, що застосування до правопорушника адміністративного стягнення спричиняє для нього настання нового правового стану, який в адміністративному праві називається станом адміністративної караності.

Розуміння адміністративної відповідальності як обов'язку особи перетерпіти несприятливі для себе наслідки правопорушення позбавляє її матеріального змісту, що полягає в застосуванні до такої особи заходів державного примусу [11, с. 347].

Поняття «адміністративний примус» значно ширше за поняття «адміністративна відповідальність», тобто остання є частиною першої. Заходи адміністративного примусу встановлюються, змінюються, скасовуються актом управління залежно від потреби. Не існує єдиного акта, який би містив перелік примусових заходів. Заходи адміністративного примусу застосовуються великою кількістю суб'єктів. Право накладання адміністративних стягнень мають понад 40 суб'єктів (ст.ст. 218-24418 КУпАП) [12, с. 119].

Д. Бахрах вказує, що адміністративній відповідальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності: регулюється нормами права, виявляється в офіційному осудженні за правопорушення особи та застосуванні до неї у процесуаль-

ній формі санкцій правових норм уповноваженими на те суб'єктами влади [13, с. 517].

За словами А. Комзюка, адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої.

Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій.

Застосування заходів юридичної відповідальності тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти і фактично це здійснює. Тим самим правопорушник «тримає відповідь» перед державою за неправомірну поведінку, – вважає А. Комзюк [14, с. 5].

Адміністративна відповідальність відіграє важливу роль у забезпеченні правопорядку в суспільному житті серед інших видів відповідальності. Важливе значення адміністративної відповідальності пояснюється насамперед тим, що адміністративні правопорушення є одними з найпоширеніших з усіх видів правопорушень. Головною проблемою юридичної відповідальності взагалі та адміністративної відповідальності зокрема в сучасному суспільстві є забезпечення законності, попередження та припинення правопорушень, максимально можливе відшкодування шкоди, заподіяної суспільству та правопорядку.

При цьому мають вирішуватися такі взаємопов'язані завдання:

– суспільство та кожний громадянин мають бути впевнені, що правопорушення припиняються за допомогою адекватних їм засобів державного примусу, що права та охоронювані законом інтереси надійно захищені від протиправних посягань;

– боротьба з правопорушеннями має провадитися на підставі закону, забезпечуючи недоторканність прав і свобод громадянина, який не скоїв нічого протиправного [15, с. 23].

Отже, дотримання законності під час притягнення громадян до адміністративної відповідальності мусить бути обов'язковим для всіх суб'єктів адміністративного провадження та єдиною з основних умов реалізації адміністративної відповідальності.

Відповідальність, як правило, має публічно-примусовий характер. Публічне примушування – це зовнішній вплив на поведінку суб'єктів, який ґрунтується на організованій силі органів здійснення публічної влади та насамперед – на організованій силі держави, що застосовує через її органи [16, с. 41].

Адміністративною відповідальністю є накладення на порушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні й інших сферах, адміністративних стягнень, які тягнуть для цих осіб обтяжувальні наслідки матеріального або морального характеру [17, с. 177].

Таким чином, припинення правопорушень є примусовим зупиненням протиправних діянь, спрямованим на

недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи стягнення [18, с. 21].

У сучасних умовах адміністративна відповідальність є інструментом, за допомогою якого здійснюється коригування поведінки окремих членів суспільства з метою досягнення максимального рівня організації та впорядкованості відносин у суспільстві [19, с. 89].

Сучасна наука адміністративного права має розробити основні теоретичні положення гарантій законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності, які мусять знайти своє подальше закріплення в законодавстві України про адміністративні правопорушення.

Отже, не будь-яке порушення правил, установлених адміністративно-правовою нормою, тягне за собою адміністративну відповідальність, – адміністративну відповідальність тягне за собою порушення тільки тієї норми адміністративного права, що охороняється, забезпечується адміністративними санкціями.

З іншого боку, адміністративна відповідальність може наставати не тільки за порушення правил, установлених адміністративно-правовою нормою, а й за порушення норм інших галузей права (застосування заходів адміністративного впливу) до особи, що вчинила злочин, який не становить значної суспільної небезпеки. Таким чином, за допомогою сили реалізується примус, який є одним із силових ресурсів влади, що виконує функцію охорони внутрішнього правопорядку.

Список використаних джерел:

1. Гришина Н. В. Основні напрями розвитку інституту адміністративної відповідальності / Гришина Н. В. // Вісник Харків. нац. ун-ету ім. В. Н. Каразіна. – 2012. – № 1000 Серія «Право». Вип. 11. – С. 139–144.
2. Банчук О. А. Зміст та правова природа адміністративної відповідальності / Банчук О. А., Коліушко І. Б. // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : мат. Міжн. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 7–8 грудня 2006 р.). – Сімферополь. У 2-х ч.–Ч. 2. – С. 198–202.
3. Шуковська Г. В. Деякі проблеми гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності / Шуковська Г. В. // Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні : тези доповідей на Третій звітній всеукр. наук. конф. ад'юнктів, аспірантів та здобувачів. – Л.: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – С. 170–173.
4. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В. К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
5. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія / Д. М. Лук'янець. – К.: Ін-т держави і права ім. В. Н. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
6. Роль В. Ф. Фінансове право : навч. посіб. / В. Ф. Роль, В. В. Сергієнко, С. М. Попова. – К.: Центр учбової літератури, 2011. – 392 с.
7. Загуменник В. Адміністративна відповідальність проблеми та шляхи їх подолання / Загуменник В. // Вісник прокуратури. – 2008. – № 2(80). – С. 70–78.
8. Курінний Є. В. Адміністративна відповідальність як владна форма реалізації об'єкта адміністративного права / Курінний Є. В. // Вісник Луган. академії внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. – 2004. – № 1. – С. 205–212.
9. Афанасьєв К. К. Повторність як кваліфікуюча ознака складу адміністративного делікту / Афанасьєв К. К. // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : мат. Міжн. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 7–8 грудня 2006 р.). – Сімферополь. У 2-х ч.– Ч.1. – С. 35–41.
10. Гончарук С. Т. До питання про поняття та сутність адміністративної відповідальності / Гончарук С. Т. // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : мат. Міжн. наук.-практ. конф. (м. Сімферополь, 7–8 грудня 2006 р.). – Сімферополь. У 2-х ч.–Ч.2. – С. 68–71.
11. Кодекс Украины об административных правонарушениях (науч.-практ. комментарий). – Х.: ООО «Одисей», 2000. – 1008 с.
12. Городецька І. А. Адміністративне право України. Заг. частина : навч. посіб./ І. А. Городецька. – Ніжин: НДУ ім. М.Гоголя, 2011. – 192 с.
13. Административное право : учебник для вузов. -2-е изд, зим. и доп. / [Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н.]. – М.: Норма; 2006. – 800 с.
14. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посібник. 2-е вид., виправл. і доп. / за заг. ред. А.Т. Комзюка. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр.справ, 2001. – 99 с.
15. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб / Матіос А. В. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
16. Сушинський О. Інститут відповідальності у здійсненні контрольної влади / Сушинський О. // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 39–48.
17. Адміністративне право України / за ред. Битяка Ю. П. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
18. Синюта Л. Л. Правовое принуждение в деятельности государственных органов / Синюта Л. Л. // Вестник Московского университета. Серия: Право. – 2002. – № 3. – С. 19–26.

19. Колпаков В. К. Кодекс України про адміністративні правопорушення: пошук нової парадигми / Колпаков В. К. // Право України. – 2004. – № 7. – С. 85–89.

Дембицкая С. Л. Понимание административной ответственности по применению административного принуждения органами государственной власти.

В статье исследуются вопросы института административной ответственности, правовые нормы, регулирующие ответственность за административные правонарушения, использование административной ответственности лиц, совершивших административное правонарушение. Рассматриваются вопросы применения к нарушителям органами власти административного принуждения.

Ключевые слова: административная ответственность, законность, институт административной ответственности, административное принуждение, административное правонарушение

Dembitska S. L. Understanding of administrative responsibility for the application of administrative enforcement by public authorities.

The Ukrainian state and society put before the issue of the reform of lawful citizens to administrative responsibility. The modern science of administrative law should develop the basic theoretical principles guarantying the legality of citizens to administrative responsibility, which should find its further consolidation in the legislation of Ukraine on administrative offences.

The state should ensure the basic conditions, measures, methods and tools that should be defined in the legislation on administrative offences to enforce the law with attraction of citizens to administrative responsibility and prevent violations of the rights and freedoms of citizens. Their combination is the content of the guarantees of legal bringing of the Ukrainian citizens to administrative responsibility.

The process of reforming the legislation on administrative responsibility requires qualitatively new views on the contents of this Institute and its place in the mechanism of state control. One must get rid of the old ideological dogmas that have long influenced the development of this Institute. The focus on the development of market relations in the economy, the priority of human rights, to a new understanding of the role of the state in society requires appropriate consideration in the development of rules that make up the Institute of administrative responsibility. Today, administrative responsibility is undoubtedly the most common form of legal liability in the legal system of Ukraine and one of the most effective legal instruments in the fight against the most massive wrongful acts, which are administrative violations.

The concept of «administrative enforcement» is much broader than the concept of «administrative responsibility», thus, administrative responsibility is a part of administrative coercion. The measures of administrative coercion shall be established, modified, repealed by act of control depending on the needs. There is not a single act, which would contain the list of coercive measures. The measures of administrative coercion are used by a large number of subjects.

Traditionally, the legal liability is associated with the application of measures of state coercion; see it as under the sanctions of legal norms reaction to the offence, as the implementation, application and implementation of the sanctions.

Application of measures of legal liability will result in the offender burdensome consequences of property, moral, personal or other nature, which he must endure and it actually performs. Thus the offender holds the answer to the state for misconduct. The main problem of legal liability in General and administrative responsibility in particular in modern society is the rule of law, prevention and suppression of crime, the maximum possible compensation of the harm caused to society and the rule of law. Thus, the termination of offenses is forced to stop illegal acts aimed at preventing harmful effects, and ensuring application to the person in fault on recovery.

Key words: administrative responsibility, legality, Institute of administrative responsibility, administrative enforcement, administrative offence.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2015