

ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЙОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ПЕРІОД ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано специфічні ознаки інституту адміністративної відповідальності. Розглянуто позиції науковців щодо поняття "адміністративна відповідальність", подано авторське бачення зазначеної дефініції. Досліджено підстави виникнення адміністративної відповідальності, її заходи, процедуру застосування.

Ключові слова: відповідальність, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення.

У формуванні чинної системи органів державної влади України провідну роль відіграють чинники, що сприяють зміцненню правової основи функціонування держави, неухильному дотриманню в усіх сферах діяльності суспільства законних вимог посадових осіб органів виконавчої влади. Посилення законності й державної дисципліни безпосередньо пов'язано з підвищенням якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади, зокрема новими підходами до вирішення важливих завдань, що постають перед незалежною державою сьогодні.

Правовідносини в діяльності органів виконавчої влади регулює велика кількість наказів, інструкцій та інших нормативних документів, юридична сила яких проблематична, нерідко не відповідає вимогам нормотворення та юридичної техніки, колізійна. Це значною мірою спричиняє можливість недотримання чинного законодавства юридичними, фізичними, а також посадовими особами.

Поряд із цим особливою гостротої набула проблема боротьби зі злочинністю та іншими правопорушеннями, які створюють серйозну загрозу розбудові молодій незалежній держави. Необхідність посилення боротьби зі злочинністю та адміністративними правопорушеннями, підвищення значення й ролі адміністративної відповідальності в цьому процесі зумовлюють актуальність і важливість глибокого та комплексного дослідження широкого кола питань.

Значущість проблеми адміністративної відповідальності підтверджує інтенсивне реформування адміністративно-деліктного законодавства протягом останнього десятиріччя.

Невирішеність великої кількості проблем адміністративної відповідальності пов'язана з недостатньою науковою розробкою понятійного апарату. Проблеми адміністративної відповідальності протягом тривалого часу досліджували такі науковці-адміністративісти, як:

А. Агапов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, І. Галага, І. Голосніченко, С. Гончарук, Л. Коваль, В. Колпаков, А. Комзюк, Б. Лазарев, С. Петков та ін.

Вивчення інституту адміністративної відповідальності стає одним із головних напрямів в адміністративно-правових дослідженнях. Розробка визначення цього поняття є однією з основних проблем майбутнього адміністративного законодавства. Ця дефініція, не закріплена чинним правом, може лише відображати суб'єктивну думку науковців.

Адміністративна відповідальність – важливий засіб охорони правопорядку. Як вивчає явище вона має всі ознаки загального поняття юридичної відповідальності. Однак, як зазначає професор І. Галаган [4], в адміністративному праві вони набувають специфічного адміністративного змісту. Це стосується підстав виникнення адміністративної відповідальності, її заходів, процедури застосування.

Мета статті – розкрити адміністративну відповідальність як складову загальних понять "адміністративна відповідальність" та "юридична відповідальність".

Досліджуючи поняття юридичної відповідальності, Д. Лук'янець зазначає, що поняття "відповідальність" як юридична категорія з'явилося набагато раніше, ніж проблема дослідження відповідальності як соціального явища [11, с. 10]. На його думку, найбільш вдалим є визначення відповідальності, яке використовують психологи, а саме як здійснюваний у різних формах контроль за діяльністю суб'єкта з позицій виконання ним прийнятих норм і правил. На основі цього визначення Д. Лук'янець розкриває зміст юридичної відповідальності таким чином: це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що виявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-

правових зобов'язань, заподіянні шкоди або завданні збитків, і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [11, с. 15]. В. Шудріков надає досить спрощене, на нашу думку, визначення юридичної відповідальності: "державний та локальний примус до виконання вимог, які передбачені нормами права" [17, с. 288]. Досить поширене трактування цього терміна наводить О. Скакун, яка юридичну відповідальність визначає як "передбачені законом вид і міру державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення" [14, с. 431]. Н. Оніщенко трактує юридичну відповідальність як передбачений законом негативний вплив на правопорушника з боку конкретних державних органів, на які покладено обов'язок засобів державного примусу [12, с. 10].

У загальній теорії права прийнято юридичну відповідальність поділяти на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну). Позитивну юридичну відповідальність визначають як сумлінне виконання своїх обов'язків перед громадянським суспільством, правовою державою, колективом людей та окремою особою [9, с. 184]. О. Скакун вживає тотожну назву – позитивний (проспективний, або заохочувальний) аспект юридичної відповідальності передбачає заохочення за виконання корисних для суспільства та держави варіантів поведінки на рівні, що перевищує загальні вимоги (морально свідоме ставлення до виконання обов'язків) [14, с. 430].

Під ретроспективною юридичною відповідальністю розуміють специфічні правовідносини між державою й правопорушником унаслідок державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння та суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку перетерпіти позбавлення й несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення [9, с. 184]. Іноді його ще називають негативним (охоронним) аспектом юридичної відповідальності, який визначається як чинник, що передбачає покарання за правопорушення (юридична характеристика наслідків невиконання обов'язків) [14, с. 430].

Різновидом ретроспективної юридичної відповідальності є адміністративна відповідальність, під якою розуміють покладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та в інших сферах, адміністративних стягнень, котрі тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового чи морального характеру [9, с. 184]. Подібне визначення наводить і Ю. Битяк [1, с. 162], який, крім того, зазначає, що адміністративній відпові-

дальності притаманні всі ознаки юридичної відповідальності.

Чинне законодавство України не дає визначення поняття адміністративної відповідальності. У теорії права різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, які застосовуються до правопорушників, значення її в різних галузях права багато в чому зумовили різний підхід учених до визначення цього поняття.

Теоретики права розуміння адміністративної відповідальності (як інституту правової відповідальності) у більшості випадків зводять до різновиду юридичної відповідальності, яка, у свою чергу, є видом соціальної відповідальності.

Слід зазначити, що в юридичній літературі наведено й інші визначення адміністративної відповідальності: "це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення" [6, с. 289]; "відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом (суддями), а також перед громадськими організаціями за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що виражається у застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій" [18, с. 71]; "застосування до фізичних і юридичних осіб, що вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, які тягнуть для них різні за характером обтяжливі наслідки і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, передбачених нормами адміністративного права" [8, с. 151]; "різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень" [2, с. 430–431]. Незважаючи на певні розбіжності у визначеннях, основний загальний науковців називає такі особливості адміністративної відповідальності: підставою для її настання є адміністративний проступок; вона реалізується в умовах неслужбової підлеглості; велика кількість органів, що уповноважені накладати стягнення; порядок накладання адміністративних стягнень визначається нормами адміністративного права.

Поряд з поняттям адміністративної відповідальності, існують певні дискусії щодо притаманних їй ознак: а) зовнішній характер; б) відповідальність настає лише за здійснення правопорушення; в) пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; г) визначена у нор-

мах права [5, с. 204–205]. Здійснюючи класифікацію видів правопорушень, вчені поділяють її на кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну. У більшості навчальних посібників з теорії права зазначено, що адміністративна відповідальність накладається за адміністративні правопорушення й передбачає накладення штрафів, попередження, позбавлення спеціальних прав тощо [13, с. 205]. Такий підхід до поняття й розуміння адміністративної відповідальності не розкриває її сутності та звужує її зміст.

Теоретик права І. Котюк [10, с. 110–111] адміністративну відповідальність визначає як один із видів юридичної відповідальності, регламентований нормами адміністративного права, відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Ми погоджуємося з його думкою, яка полягає в тому, що хоча суть цих відносин і зводиться до обов'язку порушника зазнати тих обмежень, позбавлень або інших несприятливих наслідків, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття “адміністративна відповідальність” не слід зводити до поняття “адміністративне стягнення”, оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи, як державний осуд діяння й особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення. Адміністративна відповідальність настає за скоєння адміністративного проступку. До неї, як правило, притягують уповноважені органи виконавчо-розпорядчої влади безпосередньо (контролери, інспектори, начальники та ін.) і лише в окремих випадках – суди [10, с. 126].

Фахівці-адміністративісти більш конкретно підходять до поняття адміністративної відповідальності. Зокрема, Ю. Битяк та В. Зуй зазначають, що “адміністративна відповідальність – це один із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої (настає при наявності вини, на основі норм права, за правопорушення, пов'язана з державним примусом)” [3, с. 85]. Вони також зазначають, що адміністративна відповідальність є складовою адміністративного примусу, наділена всіма його якостями. Приблизно такої самої думки про поняття адміністративної відповідальності дотримуються адміністративісти А. Комзюк, В. Гуменюк, Є. Безсмертний.

В. Колпаков вважає, що адміністративна відповідальність – “...специфічне реагування держави на адміністративні правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення” [7, с. 289].

Р. Павловський зазначав, що під адміністративною відповідальністю необхідно розуміти накладення на порушників загальнообов'язкових правил, що діють в управлінні та інших сферах, адміністративних

стягнень, які тягнуть за собою наслідки майнового або морального характеру. Саме так правопорушник (громадянин, посадова особа) відповідає перед державою за неправомірну поведінку.

Суспільні відносини, що врегульовуються інститутом адміністративної відповідальності, різні за своїм обсягом та змістом. Вона реалізується не тільки в матеріальних нормах (які передбачають конкретні права та обов'язки), а й процесуальних.

На підставах матеріальних норм адміністративної відповідальності виникають відповідні адміністративно-правові відносини з притягнення винних до відповідальності. Складовою інституту адміністративної відповідальності є адміністративно-процесуальні норми, які врегульовують весь комплекс відносин, що виникають при провадженні справ про адміністративні проступки. Якщо матеріальні норми встановлюють конкретні права та обов'язки, які охороняються державою, то процесуальні забезпечують процедуру реалізації адміністративних норм.

Матеріальні норми адміністративної відповідальності мають однакову структуру з нормами інших галузей права і, як правило, мають усі три елементи: гіпотезу, диспозицію, санкцію. Адміністративно-правові норми про відповідальність, як і більшість інших норм цієї галузі права, недостатньо систематизовані.

Підставою адміністративної відповідальності є порушення загальнообов'язкових правил, які регулюються нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть адміністративні санкції, які містяться в статтях Особливої частини розділу II КУпАП.

Важливою складовою адміністративної відповідальності є система адміністративних стягнень. Під адміністративним стягненням Н. Хорошак пропонує розуміти покарання, закріплене санкцією порушеної правової норми чи норми, яка забезпечує її захист та застосовується органами адміністративної юрисдикції до особи, що вчинила адміністративний проступок [16, с. 4]. Аналізуючи наведене визначення, слід зауважити, що воно не охоплює заходів запобігання, що є характерною особливістю адміністративного стягнення.

Що стосується поняття “система”, то в Сучасному тлумачному словнику української мови воно визначено як “порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ та ін.); будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин” [15, с. 652].

Як зазначає В. Копейчиков, усі стягнення, будучи пов'язаними між собою, утворюють єдину систему, що базується на підставах і меті їх застосування, можливості їх взаємозаміни. У цьому процесі основним

чинником є мета, передбачувана стягненням. Мету стягнення становлять: покарання правопорушника, припинення протиправного вчинку, відновлення порушених правовідносин, виправлення правопорушника та запобігання можливим з його боку новим проступкам, а також відшкодування завданих проступком збитків [9, с. 164]. Загальна система адміністративних стягнень наведена в ст. 24 КУпАП, де їх подано з урахуванням зростання суворості.

Висновки. Отже, виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність – один із видів соціальної (правової) відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб (юридичних або фізичних), які вчинили адміністративні проступки (порушення встановлених правил), адміністративних стягнень або заходів виховного впливу, які мають для них обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру й накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права [7].

Будучи різновидом правової відповідальності, адміністративна відповідальність є закономірним наслідком невиконання або неналежного виконання фізичною або юридичною особою правил поведінки в суспільстві, виявом негативної реакції державних органів та громадських організацій на діяння, які розцінюються як адміністративні правопорушення (проступки). Адміністративна відповідальність є засобом реалізації конкретної адміністративної санкції у вигляді того або іншого адміністративного стягнення.

З урахуванням вищевикладеного пропонуємо в межах Кодексу України про адміністративні правопорушення закріпити: а) поняття “адміністративна відповідальність”; б) основні ознаки адміністративної відповідальності.

Список використаної літератури

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2000. – 520 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – Київ : Юридична думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : конспект лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Харків, 1996. – С. 85.
4. Галаган І. О. Административная ответственность в СССР / И. О. Галаган. – Воронеж, 1970. – С. 40.

5. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. – Київ, 1998. – С. 204–205.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
7. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – Київ, 1999. – С. 289.
8. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Т. Комзюк. – Харків, 2003. – 191 с.
9. Копейчиков В. В. Правознавство : навч. посіб. / В. В. Копейчиков, В. І. Бобир, С. Е. Демський, А. М. Колодій та ін. – Київ : Юрінком Інтер, 1999. – 704 с.
10. Котюк І. І. Основи публічного права України / І. І. Котюк. – Київ, 1998.
11. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
12. Оніщенко М. Н. Юридична відповідальність: теоретичний аналіз та практичні виміри / Н. М. Оніщенко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 42. – С. 3–10.
13. Основи держави і права України / С. В. Бобровик, С. Я. Лисенко, О. М. Моляко та ін. ; за заг. ред. І. Б. Усенко. – Київ, 1993. – С. 205.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
15. Сучасний тлумачний словник української мови / за заг. ред. В. В. Дубчинського. – Харків : ШКОЛА, 2007. – 832 с.
16. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення та їх застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. В. Хорошак. – Київ, 2003. – 16 с.
17. Шудріков В. М. Юридична відповідальність осіб, які порушують правила огляду транспортних засобів / В. М. Шудріков // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 35. – С. 288–294.
18. Якуба О. М. Административная ответственность / О. М. Якуба. – Москва : Юрид. лит., 1972. – 152 с.

Стаття надійшла до редакції 23.08.2014.

Сикорский А. П. Толкование понятия административной ответственности и проблемные аспекты его урегулирования в период проведения административной реформы в Украине

В статье анализируются специфические признаки института административной ответственности. Рассматриваются взгляды ученых относительно понятия “административная ответст-

венность", представляется авторское видение указанной дефиниции. Исследуются основания возникновения административной ответственности, ее меры, процедура применения.

Ключевые слова: ответственность, юридическая ответственность, административная ответственность, административные взыскания.

Sikorsky O. Interpretation of the Concept of Administrative Responsibility and Problematic Aspects of Settlement During the Period of Administrative Reform in Ukraine

Characterized institute administrative responsibility by analyzing its specific features and characteristics. Shows views of scientists on the concept of "administrative responsibility" provided suggestions on author's vision of that definition.

The author analyzes the grounds of administrative responsibility, it measures the application procedure. Reveals part of the general concepts of "administrative responsibility" and "legal liability." It is noted that the concept of "responsibility" as a legal category appeared much earlier than study the problem of responsibility as a social phenomenon.

The author analyzes the terms of the division of legal responsibility in perspective (positive) and retrospective (negative). The article features defined administrative responsibility, which the author attributes: external nature; liability is only for the offense; associated with state coercion in the form of punitive measures and pravovidnovlyuyuchyh; defined in the law. It is noted that an important component of a system of administrative liability administrative penalties, which is provided in Article 24 of the Code of Ukraine on Administrative Offences, where they are listed based on the severity of growth.

Key words: liability, legal liability, administrative liability, administrative penalties.