

УДК 342.5

*О. В. Легка
докторант**Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

ОСНОВОПОЛОЖНІ ЗАСАДИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність є важливим інструментом державного управління, і майже неможливо виділити сферу, де б вона не застосовувалася. І хоча в основу правового регулювання інституту адміністративної відповідальності покладено Конституцію України, відповідні законодавчі та підзаконні акти, адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами різної юридичної сили, які в сукупності становлять законодавство про адміністративні правопорушення. Це законодавство має завданням, відповідно до ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) [1], охорону суспільного ладу, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Відповідно, специфіка впливу зазначеного інституту на правові відносини знаходить свій прояв через основоположні приписи та сферу його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності – її сутності, ролі та значення – були предметом наукових досліджень таких учених, як А.Б. Агапов, С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, С.Н. Братусь, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Н.І. Гришина, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, О.С. Літошенко, Д.А. Липинський, Д.М. Лук'янець, В.К. Колпаков, О.І. Остапенко, та багатьох інших дослідників, які займалися вивченням проблематики її здійснення та законодавчого регулювання.

Метою статті є дослідження сутності та форми прояву основоположних засад правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне право становить сукупність адміністративно-правових норм, які забезпечують регулювання суспільних відносин у різних сферах публічного, а саме – державного і самоврядного, управління з

пріоритетною орієнтацією на забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян.

Правове регулювання притаманне всім видам права, але в адміністративному праві воно має усвідомлено-вольовий і нормативний характер. Тому притягнення до адміністративної відповідальності, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, є прерогативою виключно державних органів та в окремих випадках органів місцевого самоврядування, що зумовлює необхідність надання всім процедурам, пов'язаним із названою діяльністю, відповідної процесуальної форми.

У ст. 92 Конституції України передбачено, що відповідальність за діяння, які є адміністративними правопорушеннями, визначаються виключно законами України. Систему законодавства про адміністративні правопорушення сьогодні становлять Кодекс України про адміністративні правопорушення й окремі законодавчі акти. З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування.

У розділі I КпАП встановлено загальні положення законодавства про адміністративні правопорушення: його завдання, систему, порядок чинності, окремі принципи. Наприклад, основу правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні становлять такі принципи: законність, відповідальність лише за вчинення протиправного діяння, відповідальність лише за наявності вини, невідворотності відповідальності, індивідуалізації відповідальності.

Принцип законності адміністративної відповідальності означає, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених адміністративними нормами. Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться у межах їхньої компетенції, у точній відповідності з чинним законодавством. Дотримання вимог законності під час притягнення до адміністративної відповідальності забезпечується систематичним контролем із боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом та іншими встановленими законодавством способами.

Принцип відповідальності лише за вчинення протиправного шкідливого діяння передбачає,

що тільки діяння, вчинок людини може тягти застосування заходів адміністративного впливу. Адміністративним правопорушенням визнається тільки протиправне діяння (дія чи бездіяльність) особи, а не склад її думок або навіть висловлений намір вчинити правопорушення. Крім того, адміністративна відповідальність настає не за будь-яке діяння, що завдає шкоди суспільним відносинам, а лише за те, яке передбачене в законодавстві як адміністративний проступок.

Відповідно до ст. 9 КпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Законодавець урівняв поняття «проступку» та «адміністративного правопорушення» як підстави адміністративної відповідальності. Хоча раніше вважалося, що адміністративне правопорушення посягає на правові норми, що регулюють організаційно-управлінську діяльність, а адміністративний проступок – на загальнообов'язкові правила, за порушення (невиконання) яких настає адміністративна відповідальність. Поняття адміністративного правопорушення, відповідно, пов'язувалося з поняттям відповідальності в державному управлінні, хоча далеко не всі подібні правопорушення пов'язані з настанням саме адміністративної (а не якихось інших видів юридичної) відповідальності [2, с. 432].

На думку Д.І. Лук'янца, визначення співвідношення термінів «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» не має суттєвого практичного значення з огляду на те, що у ст. 9 КпАП вони визначені як синоніми. Але наявність двох термінів може стати в нагоді під час створення єдиного кодифікованого акта про адміністративну відповідальність. При цьому термін «адміністративний проступок» зручно використовувати для позначення відповідних діянь фізичних осіб, а «адміністративне правопорушення» – для узагальненого позначення підстав адміністративної відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб. Тобто адміністративний проступок стане різновидом адміністративного правопорушення [3, с. 173].

Якщо оцінювати проступок із погляду суспільної шкідливості або суспільної небезпечності, то критерій поділу між цими двома якісними характеристиками діяння прямо залежить від наявності в суспільстві системи цінностей. Сьогодні мірилом суспільної шкідливості або небезпечності виступає саме суспільна оцінка конкретного діяння, яка виражається у встановленні за його вчинення певного виду відповідальності, причому не обов'язково юридичної. Якщо ми вважаємо, що

певне діяння є суспільно небезпечним, ми вносимо його в Кримінальний кодекс, який і виступає в ролі збірника діянь підвищеної суспільної небезпечності в концентрованому юридичному вираженні. Решта ж діянь може характеризуватись будь-якими іншими категоріями.

Отже, адміністративна відповідальність може наставати за порушення загальнообов'язкових правил, які регулюються різними нормами різних галузей права, але за умови, що вони тягнуть адміністративні санкції, які містяться в статтях Особливої частини розділу II КпАП. Однак якщо за це діяння (правопорушення) не встановлено відповідного покарання, то воно не вважається адміністративним проступком, оскільки необхідною його ознакою є також ступінь небезпеки правопорушення для суспільних відносин. Ця ознака є принциповою, оскільки тільки діяння, що є шкідливим, законодавець закріпив у Особливій частині розділу II КпАП. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, також настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Принцип відповідальності лише за наявності вини означає, що адміністративній відповідальності підлягає тільки особа, винна у вчиненні правопорушення, тобто яка умисно або з необережності вчинила протиправне шкідливе діяння.

Визначальним фактором у цьому разі є мета застосування адміністративного стягнення. Про караність може йтися тільки в тому разі, коли метою застосування стягнення є відплата за вчинене діяння, що характерно для кримінальних покарань. Але ж метою застосування адміністративних стягнень є попереджувальний і виховний вплив, і це чітко зазначено у ст. 23 КпАП, в якій вказується, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Тому, по-перше, не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена цим Кодексом або іншими законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані крайньої необхідності, тобто для усунення небезпеки, яка загрожує державному або громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, установленому порядку управління, якщо ця небезпека за цих обставин не могла бути усунута іншими засобами і якщо заподіяна шкода є менш значною, ніж відвернена шкода (ст. 18 КпАП). І, по-друге, не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена цим Кодексом або іншими законами,

що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані необхідної оборони, тобто під час захисту державного або громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установами порядку управління від протиправного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної оборони (ст. 19 КпАП).

Невідворотність адміністративної відповідальності як принцип полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, повинна бути піддана адміністративному стягненню. Однак під час вибору конкретного заходу адміністративного стягнення повинні враховуватись всі обставини вчиненого правопорушення та особа порушника. Реалізації зазначеного принципу сприяє закріплення в законодавстві можливості вибору адміністративного стягнення із кількох можливих (альтернативні санкції) або конкретного розміру стягнення в межах, передбачених мінімуму і максимуму (відносно визначені санкції), спираючись на характер правопорушення і особу винного.

Маються на увазі випадки відповідальності за адміністративні правопорушення, наприклад, неповнолітніх осіб, до яких за більшість проступків застосовуються не адміністративні стягнення, а інші заходи впливу, якими відповідно до ст. 24-1 КпАП є такі: 1) зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення в потерпілого; 2) попередження; 3) догана або сувора догана; 4) передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх заміняють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їхньою згодою, а також окремим громадянам на їхнє прохання.

Річ у тому, що адміністративна відповідальність являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення. Хоча сутність цих відносин і зводиться до обов'язку порушника перетерпіти обмеження, позбавлення або інші несприятливі наслідки, що визначені санкцією порушеної статті закону, але поняття «адміністративна відповідальність» не варто зводити до поняття «адміністративне стягнення», оскільки адміністративна відповідальність містить такі елементи, як державний осуд діяння і особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення.

Основний принцип чинності законодавства про адміністративні правопорушення, передбачений ст. 8 КпАП, полягає в тому, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, підлягає від-

повідальності на підставі актів, що діють під час і за місцем вчинення правопорушення. Єдиний виняток із зазначеного правила становлять норми, які пом'якшують або скасовують адміністративну відповідальність.

Такі норми мають зворотну силу, тобто вони поширюються також на правопорушення, вчинені до видання цих норм. Акти ж, які встановлюють або посилюють відповідальність, зворотної сили на мають, вони можуть застосовуватись лише щодо діянь, вчинених після набрання цими актами чинності. Інакше вирішено питання щодо чинності процесуальних норм: провадження в справах про адміністративні правопорушення ведеться на підставі законодавства, яке діє не під час вчинення проступку, а під час розгляду справи.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він суттєво відрізняється від кримінального і цивільного процесів і дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративну відповідальність врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять її нормативну основу.

Отже, адміністративна відповідальність регулюється багатьма нормативними актами, які в сукупності становлять законодавство про адміністративні правопорушення. До його системи входять законодавчі акти, норми, включені до КпАП, і ті, що до нього не внесені. Водночас норми деяких законодавчих актів, що передбачають адміністративну відповідальність, до КпАП не включено, що не можна визнати нормальним, оскільки вже кодифіковане законодавство потребує ніби додаткової кодифікації. Тому потрібно передбачити механізм, який би забезпечував концентрацію всіх норм, які встановлюють адміністративну відповідальність, саме в цьому Кодексі. Інші ж нормативні акти можуть лише встановлювати її певні особливості в тих чи інших сферах, та й то за умови, що ці особливості не можна передбачити в КпАП.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що адміністративній відповідальності властивий ряд специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Наприклад, вона настає, як правило, за особливий вид правопорушень – адміністративні. В окремих випадках її заходи можуть застосовуватись також під час звільнення від кримінальної відповідальності, тобто за діяння, що містять ознаки злочинів, які не становлять великої суспільної небезпеки. Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних

за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються багатьма органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. – Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

3. Лук'янець Д.М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 / Лук'янець Дмитро Миколайович. – К., 2007. – 410 с.

Анотація

Легка О. В. Основоположні засади правового регулювання адміністративної відповідальності в Україні. – Стаття.

У статті досліджено основоположні принципи правового регулювання адміністративної відповідальності, розкрито їхню суть та особливості прояву в чинному адміністративному законодавстві.

Ключові слова: принципи, адміністративна відповідальність, правове регулювання.

Аннотация

Легкая О. В. Основопологающие принципы правового регулирования административной ответственности в Украине. – Статья.

В статье исследованы основополагающие принципы правового регулирования административной ответственности, раскрыто их суть и особенности проявления в действующем административном законодательстве.

Ключевые слова: принципы, административная ответственность, правовое регулирование.