

Ірина Комарницька

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»
асист. кафедри конституційного та міжнародного права,
канд. юрид. наук

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

© Комарницька І., 2018

Розглянуто сучасну сутність сприйняття інституту адміністративної відповідальності, проаналізовано окремі погляди учених щодо поняття та ознак адміністративної відповідальності. Досліджено окремі проблеми трансформації адміністративної відповідальності та висловлено пропозиції удосконалення чинного адміністративного законодавства щодо адміністративної відповідальності та можливостей його застосування.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; адміністративні проступки; державно-правове реагування; інститут адміністративної відповідальності; Кримінальний кодекс України; покарання.

Ирина Комарницкая

ИНСТИТУТ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В статье рассматривается современная сущность восприятия института административной ответственности, анализируются отдельные взгляды ученых относительно понятия и признаков административной ответственности. Проанализированы отдельные проблемы трансформации административной ответственности и высказываются предложения совершенствования действующего административного законодательства об административной ответственности и возможностей его применения.

Ключевые слова: административная ответственность; административные проступки; государственно-правовое реагирование; институт административной ответственности; Уголовный кодекс Украины; наказание.

Iryna Komarnytska

Institute of Jurisprudence and Psychology,
Lviv Polytechnic National University,
Department of Constitutional and International Law,
Ph. D.

INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

The article considers the modern essence of the perception of the institution of administrative responsibility, analyzes individual views of scientists on the concept and signs of administrative responsibility. Some problems of the transformation of administrative

responsibility are analyzed and proposals are made to improve the current administrative legislation on administrative responsibility and the possibilities for its application.

Key words: administrative responsibility; administrative violations; state and legal response; institute of administrative responsibility; Criminal Code of Ukraine; punishment.

Постановка проблеми. Концептуальні засади адміністративної відповідальності та її суттєві характеристики мають давню історію та пережили багато трансформацій, які зумовлені особливостями існування різних за формою держав у суспільстві, адміністративна відповідальність існує і у наш час. Однак, прагнення України приєднатись до загальноєвропейських цінностей потребують переосмислення та реформування інституту адміністративної відповідальності у системі права, визначення його як способу забезпечення правового порядку в тих сферах, де необхідно державне регулювання та державне управління, а також засобу забезпечення ефективного захисту прав та свобод людини й громадянина, у випадках притягнення її до адміністративної відповідальності. Отже, реформування і усунення наявних проблем адміністративної відповідальності буде сприяти забезпеченню захисту прав та свобод громадян України.

Метою статті є дослідження засад трансформації діючого інституту адміністративної відповідальності відповідно до вимог, які обумовлені його призначенням та потребами щодо адаптації цього інституту до сучасних суспільно-політичних і економічних умов, визначення основних принципів на яких повинна будуватись модель адміністративної відповідальності та її правова реалізація.

Аналіз дослідження проблеми. Питаннями адміністративної відповідальності значна увага приділялась у наукових працях С. С. Алексєєва, А. С. Васильєва, Ю. П. Битяка, Л. В. Коваль, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця, В. М. Марчука, Ю. С. Шемшученка, О. М. Якуби та інших. Однак, комплексне дослідження, що поб'єднувало би характеристику проблематики існування інституту адміністративної відповідальності в юридичній літературі, сьогодні відсутнє.

Виклад основного матеріалу. Система законодавства спрямована насамперед на громадян України та на правозастосувачів, які не обізнані в юриспруденції, а тому є необґрунтований і недоцільний розподіл за окремими систематизованими нормативними актами процесуальних норм, які встановлюють порядок щодо притягнення громадян до адміністративної відповідальності. Тому норми, що регулюють цей процесуальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності, необхідно згрупувати в межах одного кодифікованого акту. Законодавство має бути доступним широкому колу населення. З першоджерел особи повинні знати свої права, свободи і вимоги, які висуває держава до громадян. Лише впорядкована систематизація чинного законодавства дає можливість досягти потрібного рівня правової освіченості населення та професіонального рівня правозастосувачів, а отже, має відбуватися й трансформація такого важливого інституту як інститут адміністративної відповідальності [1, с. 150].

Сьогодні великий масив суспільних відносин захищається заходами адміністративної відповідальності, які створені нормами адміністративного права та інших галузей права, зазвичай в управлінській сфері та в сфері охорони громадського правопорядку і громадської безпеки, що пов'язано з боротьбою із різноманітними правопорушеннями у різних галузях суспільного життя. Сьогодні це досить поширений вид юридичної відповідальності в Україні, кількість адміністративних проступків постійно зростає. Щороку в країні до цього виду відповідальності притягується приблизно 10 млн правопорушників.

Останнім часом відбувається нормативно-правова трансформація адміністративного інституту відповідальності.

Необхідно відзначити постійну увагу до розкриття характеристики та основних проблем цього інституту адміністративної відповідальності. У юридично-правовій літературі цій проблемі присвячено багато наукових праць, навчальних посібників, дисертаційних досліджень. Однак до

нині цей правовий інститут до кінця не досліджений і в ньому існують окремі недостатньо вивчені питання, одним з яких є питання визначення поняття саме цього виду правової відповідальності та її сутності. Сучасні погляди щодо поняття і змісту адміністративної відповідальності виходять за межі розвідок теоретиків другої половини ХХ сторіччя, адже тоді суть адміністративної відповідальності поєднувалась з негативною реакцією держави на протиправні прояви, де до винних осіб застосували адміністративні санкції, з обов'язковим звітуванням правопорушників за неправомірні дії перед відповідними державними органами або службовими особами, а в деяких випадках і перед громадянами [2, с. 156].

До прийняття нового Кримінального кодексу України у 2001 р. адміністративні стягнення інколи могли застосовуватись за дії, які підпадали під ознаки злочину. Необхідно зауважити, що таке поняття, як «адміністративні санкції» та «адміністративні стягнення» не ідентичні. Поняття «адміністративні санкції» має ширше значення, ніж «адміністративні стягнення». Також останнім часом змінилась й система органів та посадових осіб, які наділені повноваженнями розгляду адміністративних правопорушень і застосування адміністративних стягнень до правопорушників. З часом деяка частина таких органів була позбавлена даних повноважень, однак сьогодні їх коло розширилося. Сьогодні в адміністративному законодавстві чітко відстежуються положення про те, що громадськість не уповноважена застосовувати до винних адміністративні стягнення. Також існують і інші відмінності у визначенні адміністративної відповідальності. Нині вона окреслюється, як «сукупність адміністративних правовідносин, що виникають із застосуванням уповноваженими органами або посадовими особами до винних, особливих санкцій, що передбачені нормами адміністративного права, а саме адміністративних стягнень» [2, с. 157]; «застосування до порушників обов'язкових правил, які діють у сфері управління і адміністративних стягнень» [3, с. 12]; як «накладення на осіб обов'язкових правил, що діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, які тягнуть за собою обтяжливі наслідки матеріального або морального характеру», як «примусове, із додержанням встановлених процедур, застосування уповноваженим на те суб'єктом визначених законодавством заходів впливу, що виконані правопорушником» тощо.

На думку деяких авторів, адміністративна відповідальність – це відносини, які виникають між органами виконавчої влади та фізичними чи юридичними особами з приводу вчинення останніми протиправних діянь та полягають у застосуванні передбачених в адміністративному порядку законом стягнень». У цьому визначенні зводиться поняття адміністративної відповідальності до відносин органів виконавчої влади та фізичних чи юридичних осіб, не згадуються суди і органи місцевого самоврядування. Існує інша подібна думка, щодо цієї відповідальності притягують уповноважені органи виконавчої влади та їхні посадові особи і лише в окремих випадках – суди. Якщо проаналізувати кількісний склад суб'єктів адміністративної юрисдикції, то серед них органи виконавчої влади переважатимуть. Якщо брати до уваги адміністративно-юридичних функції окремих органів, то першість належить судам. Отже, судові органи займають перше місце за кількістю видів адміністративних правопорушень, що вони розглядають і за кількістю справ про адміністративні правопорушення у співвідношенні до інших суб'єктів адміністративної юрисдикції. Цей факт слугує аргументом трансформації адміністративної відповідальності.

Отже, адміністративну відповідальність сьогодні перестають розглядати як вид управлінської діяльності, а як одну із управлінських функцій, тобто функцію контролю, і як відповідальність лише управлінську. Ця функція все більш сприймається як особлива форма державного реагування на протиправні прояви, що розглядаються в законі як адміністративні проступки; як правовий засіб охорони і захисту суспільних відносин, хоча не можна заперечити її зв'язку із адміністративним примусом, тобто застосуванням адміністративних стягнень, що сприймається як форма реалізації даної відповідальності і адміністративно-правової основи регламентації.

Поняття адміністративної відповідальності зазвичай пов'язується із використанням адміністративних стягнень за адміністративні проступки, можна запропонувати визначення цього поняття як дефініцію адміністративної відповідальності, тобто: це вид правової відповідальності, що передбачає використання уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень до фізичних чи юридичних осіб, що вчинили такі адміністративні проступки. Використання заходів цієї відповідальності не передбачає судимості або звільнення з роботи.

Наступна трансформація адміністративної відповідальності також пов'язана із вдосконаленням систем адміністративних стягнень, які є юридичною формою реалізації цієї відповідальності за рахунок їх розширення. Тут йдеться про чітку регламентацію цих стягнень, як до фізичних, так і юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків, передусім штрафів. Треба вказати, що видами адміністративних стягнень також є звільнення із посади і заборона займати посади у державних органах строком до трьох років, та видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства, як додаткове адміністративне стягнення.

Сьогодні законодавству в сфері адміністративної відповідальності властива несистематичність, навіть за наявності кодифікованого акта. Положення щодо адміністративних правопорушень містяться в різноманітних за юридичною силою нормативно-правових актах, що зазвичай призводить до невідповідностей у застосуванні санкції за той самий адміністративний проступок. Такий стан адміністративних норм не відповідає правовій визначеності демократичної держави [4].

Отже, стан інституту адміністративної відповідальності на цей час не відповідає вимогам сучасності та суспільного розвитку, а тому потрібно реформувати й вдосконалити його систематизацією адміністративного законодавства у єдиний кодифікований акт відповідно до сучасного життя та суспільства.

Сучасні джерела адміністративних норм містяться поза межами Кодексу України про адміністративні правопорушення, що не сприяє підвищенню його практичного застосування.

Аналізуючи зазначене вище, треба зазначити, що цей вид юридичної відповідальності є сьогодні дієвим правовим інструментом у боротьбі з протиправними проявами – адміністративними правопорушеннями, потребує уваги й подальшого вдосконалення.

Нині існує достатньо теоретичних та правових підстав для того, щоб виділити адміністративну відповідальність в окрему галузь права – адміністративно-деліктне право. Масив суспільних відносин, що захищаються заходами адміністративної відповідальності, доволі широкий, також існує значна сукупність адміністративно-деліктних відносин, які виступають предметом правового регулювання. Об'ємною і здебільшого кодифікованою є його нормативно-правова база. У цьому інституті права також є метод правового регулювання, який є імперативним односторонньо-владним і репресивно-каральним. За основними параметрами інститут адміністративної відповідальності сьогодні наблизився до галузі карального права – кримінального права, який має кодифіковані нормативно-правові джерела і основою якого є Кодекс України про адміністративні правопорушення; підстави щодо застосування правових санкцій, тобто адміністративні проступки; систему репресивно-каральних заходів, таких як: адміністративні стягнення; процесуальне забезпечення та коло суб'єктів, що наділені певними адміністративними та юрисдикційними повноваженнями.

За результатами карального впливу адміністративні стягнення та підстави їх застосування щодо порушників є менш суворими. Адміністративні проступки менш суспільно небезпечні, ніж злочини і застосування адміністративної відповідальності не тягне судимості. Однак адміністративним стягненням властиві і каральні функції. І якщо в українському законодавстві це ще нормативно не закріплено, то в закордонному законодавстві це безпосередньо вказано. Необхідно зауважити, що ідея відокремлення інституту адміністративної відповідальності в окрему правотворчу галузь – «адміністративно-деліктне право», не нова, однак вона заслуговує на своє існування.

До сьогодні залишається відкритим питання про закріплення в положеннях адміністративно-деліктного законодавства норм щодо визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Це питання стає актуальним у зв'язку з внесенням змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» [5], за яким суб'єктами відповідальності за порушення в правил дорожнього руху, що зафіксовані в автоматичному режимі, разом з фізичними особами визначено й юридичних осіб, на яких зареєстровано відповідний транспортний засіб. Фактично відповідальність юридичних осіб сьогодні визнається низкою інших галузевих законів. Треба зазначити, що існування інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб доводить свою дієвість у адміністративно-деліктному законодавстві та практиці його використання в багатьох європейських країнах (Бельгія, Данія, Нідерланди, Португалія, Франція, Естонія, Сербія,

Польща, Словенія, Хорватія, Швейцарія, Чехія тощо), так і в країнах колишнього союзу (Республіка Білорусь, Азербайджанська республіка, Республіка Таджикистан, Республіка Казахстан). Отже, назріли політичні, наукові та економічні передумови для визнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності [6, с. 104].

Досить важливими є питання вдосконалення системи адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення, часто вони є занадто м'якими і невідповідними масштабам небезпечних наслідків, які завдаються адміністративними правопорушеннями. У перспективі, для юридичних осіб також необхідно розробити відповідну систему адміністративних стягнень [7, с. 111].

Низка проблемних питань, що потребують вирішення, пов'язані з використанням процесуальних норм адміністративно-деліктного законодавства, а саме необхідно:

- уточнити систему учасників провадження в справах щодо адміністративних правопорушень, визначення адміністративно-процесуального статусу та механізму їх залучення до провадження;
- удосконалити порядок й особливості виконання стягнень, таких як конфіскація предмета, арешт з утриманням і штрафні бали;
- чітко визначити порядок та вимоги складання адміністративно-процесуальних документів [8, с. 236].

Висновки. Отже, варто зазначити, що визначені у цій статті проблеми адміністративно-деліктного законодавства вимагають негайного вирішення, та вироблення чіткої та науково-обґрунтованої концепції нового кодифікованого нормативно-правового акта в адміністративно-деліктній політиці, який би врахував положення національної Концепції адміністративної реформи на сучасному етапі державотворення та умовах євроінтеграції України.

Вирішення цих актуальних питань щодо розвитку інституту адміністративної відповідальності в Україні полягає розробленні та прийнятті нового Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Подальша доля адміністративно-деліктного права у системі права України остаточно не визначена. Сьогодні є тенденції як до повної ліквідації цього правового інституту адміністративного права (з подальшою передачею його у сферу кримінального права), так і до залишення цього інституту в системі адміністративного права без суттєвих змін. Така невизначеність політиків, юристів та науковців негативно впливає на якість досліджень у сфері адміністративно-деліктного права та на ефективність діяльності органів адміністративної юрисдикції.

Розглянуті у статті проблеми адміністративно-деліктного права є лише невеликою частиною тих невіршених питань, які потребують вирішення вже сьогодні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Яцук О. Законодавство України про адміністративну відповідальність: сучасний стан і перспективні положення його розвитку. *Юридична наука*. 2011. № 2. С. 150–154.
2. Гуржій Т. О. *Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України. Адміністративне право і процес*. № 3(9). 2014. С. 156–168.
3. Лук'янець Д. М. *Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право*. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького Національної академії наук України, 2007. 43 с.
4. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984*. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 14 липня 2015 року № 596-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 39. Ст. 372.
6. Гоэн О. *Основные начала административного права: французское право. Основные начала российского и французского права*. М., 2012. С. 104–121.
7. Гришук Н. *Историко-правовой генезис института административной ответственности: порівняльно-правові аспекти. Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 12. С. 111–115.

8. Огороднікова І. Міжнародний досвід регулювання відносин, що виникають у процесі реалізації заходів адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері оподаткування. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2011. № 1 (52). С. 236–242.

REFERENCES

1. Yashchuk O. *Zakonodavstvo Ukrainy pro administratyvnu vidpovidalnist: suchasnyi stan i perspektynni polozhennia yoho rozvytku*. [The legislation of Ukraine on administrative responsibility: the current state and perspective provisions of its development]. Yurydychna nauka. 2011. No. 2. S. 150–154.
2. Hurzhii T. O. *Perspektyvy rozvytku administratyvno-deliktnoho zakonodavstva Ukrainy*. [Prospects for the development of administrative and tortious legislation of Ukraine]. Administratyvne pravo i protses. No. 3 (9). 2014. S. 156–168.
3. Lukianets D. M. *Rozvytok instytutu administratyvnoi vidpovidalnosti: kontseptualni zasady ta problemy pravorealizatsii: avtoref. dys. na zdobuttia nauk. stupenia doktora yuryd. nauk: spets. 12.00.07. Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo*. [Development of the Institute of Administrative Responsibility: Conceptual Principles and Problems of Realization: Author's Resume. dis for obtaining sciences. doctor's degree law. Sciences: special 12.00.07. Administrative law and process; finance law; information law]. K: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy, 2007. 43 s.
4. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07.12.1984*. [Code of Ukraine on Administrative Offenses of December 7, 1984]. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy»/VR Ukrainy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
5. *Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vdoskonalennia rehuliuвання vidnosyn u sferi zabezpechennia bezpeky dorozhnoho rukhu : Zakon Ukrainy*. [On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Regulating Relations in the Field of Road Traffic Safety: The Law of Ukraine] vid 14 lypnia 2015 roku No. 596-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2015. No. 39. St. 372.
6. Hoen O. *Osnovnye nachala admynystratyvnoho prava: frantsuzskoe pravo*. [Basic principles of administrative law: French law.] Osnovnye nachala rossiyskoho y frantsuzskoho prava. M., 2012. S. 104–121.
7. Hryshchuk N. *Istoryko-pravovi henezys instytutu administratyvnoi vidpovidalnosti: porivnialno-pravovi aspekty*. [Historical and legal genesis of the institute of administrative responsibility: comparative legal aspects]. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo. 2012. No. 12. S. 111–115.
8. Ogorodnikova I. *Mizhnarodnyi dosvid rehuliuвання vidnosyn, shcho vynykaiut u protsesi realizatsii zakhodiv administratyvnoi vidpovidalnosti za pravoporushennia v sferi opodatkuвання*. [International experience in the regulation of relations arising in the process of implementing administrative liability measures for tax offenses]. Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu DPS Ukrainy (ekonomika, pravo). 2011. No. 1 (52). S. 236–242.

Дата надходження: 23.04.2018 р.