

УДК 35.86

І.С. ГРИЦЕНКО, докт. юрид. наук, доц.,
Київський національний університет ім. Тараса
Шевченка

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Ключові слова: адміністративна відповідальність

Інститут адміністративної відповідальності, як і інші складові адміністративного примусу, має досить тривалу історію розвитку, яка може бути розділена на історію законодавства про адміністративну відповідальність та історію наукових поглядів про нього. Зрозуміло, що довгий шлях у своєму розвитку пройшло саме законодавство про адміністративну відповідальність, після виникнення та використання якого у практичній діяльності органів влади почали з'являтися і наукові теорії щодо даного виду правозастосовної діяльності.

Сучасне розуміння адміністративної відповідальності багато в чому зберігає ознаки такого інституту поліцейського права як притягнення осіб до відповідальності у позасудовому порядку, яке ще мало назву накладення покарань за невиконання актів, виданих суб'єктами управлінської діяльності. Відтак, для правильного розуміння сутності та значення інституту адміністративної відповідальності актуальним є дослідження закономірностей його становлення, яким у вітчизняній юридичній літературі приділяється недостатня увага. Отже, завданням цієї статті є визначення закономірностей становлення законодавства про адміністративну відповідальність та наукових поглядів про нього.

Одним із перших авторів, який звернув увагу на наявність у органів цивільної адміністрації та поліції права притягати до відповідальності осіб у позасудовому порядку, був І.Т. Тарасов. Розроблена ним теорія, на нашу думку, стала своєрідною відправною точкою,

з якої і почалося існування інституту, який згодом у літературі отримав назву інституту адміністративної відповідальності. Отже, з огляду на принципову важливість поглядів І.Т. Тарасова для розуміння процесу становлення та розвитку наукових засад згаданого інституту, вважаємо за необхідне детально зупинитися на їх аналізі.

Вихідним пунктом теорії І.Т. Тарасова була теза про те, що для забезпечення виконання виданих органами адміністрації та поліції розпоряджень та приписів до осіб, які ухилялися від добровільного виконання останніх, могли бути застосовані, крім іншого, також і заходи покарання, які становили, на думку вченого, окрему форму державного примусу. Аналізуючи законодавство останньої чверті XIX ст., І.Т. Тарасов дійшов висновку, що на ті часи існували кілька процедур, порядків накладення покарань за невиконання актів, виданих суб'єктами управлінської діяльності. Що ж це були за процедури? У першу чергу І.Т. Тарасов називав так звану загальну процедуру. Зміст її полягав у тому, що на осіб, які не виконали законні розпорядження адміністративної влади, судом накладалося стягнення, передбачене не в акті адміністрації (обов'язковій постанові), а в законі. Під законом у даному випадку розумівся Статут про покарання, ст.29 якого передбачала, що за невиконання законних вимог чи постанов урядової і поліцейської влади або земських та громадських установ на винну особу могло бути накладене грошове стягнення у розмірі, який не міг перевищувати 50 карбованців. Принагідно відмітимо, що подібний порядок, за твердженням вчених, нагадував французьку систему, в якій санкція адміністративних постанов також встановлювалася не адміністрацією, а законом. «Закон встановлював загальну, бланкетну санкцію для усіх обов'язкових постанов, які видавалися адміністрацією, загалом. Невиконання цих постанов, незалежно від їх змісту та характеру, тягло за собою одне і те ж саме покарання, встановлене законом» [1, с.31]. Що ж до ролі поліції або

адміністрації, то, відповідно до російського законодавства, завдання останніх полягало у доведенні перед судом винності особи у діях, що їй інкримінувалися [2, с.73]. Отже, інакше кажучи, адміністрація у даній ситуації жодних функцій, пов'язаних з безпосереднім притягненням осіб до відповідальності, не виконувала.

Однак закон допускав досить значну кількість винятків із наведеного загального порядку. Мається на увазі те, що деяким адміністративним органам надавалося право вже самостійно, тобто без звернення до суду, накладати на осіб, винних у порушенні адміністративних розпоряджень і вимог, стягнення. Таке право, зокрема, належало:

а) сільським старостам та волосним старшинам, які за незначні проступки мали право карати винних осіб громадськими роботами до двох днів або грошовим стягненням до одного карбованця або арештом на строк не більше двох днів;

б) земським начальникам. Відповідно до ст.61 Положення про земських дільничних начальників у випадку невиконання законних розпоряджень і вимог земського начальника особами, підлеглими селянському громадському управлінню, він мав право піддати винного, без будь-якого формального провадження, арешту на строк не більше трьох днів або грошовому стягненню не більше шести карбованців;

в) адміністративній владі щодо осіб, які перебували під поліцейським наглядом. За невиконання правил, які їх стосувалися, вони могли бути піддані арешту: місцевим поліцейським керівництвом – до трьох діб; губернатором – до 7 діб, міністром внутрішніх справ – до одного місяця, причому, у останньому випадку відбування арешту могло бути призначене у тюрмі;

г) губернаторам та генерал-губернаторам, які згідно з Положенням про заходи охорони державного порядку та громадського спокою від 14.08.1881 р. у місцевостях, оголошених у стані посиленої охорони, мали право видавати обов'язкові постанови, що стосувалися

громадського порядку та державної безпеки, за порушення яких ними ж могли бути накладені стягнення або у вигляді трьохмісячного арешту, або штрафу у розмірі 500 карбованців. У тому ж разі, коли та або інша місцевість оголошувалася як така, що перебувала у стані надзвичайної охорони, каральна санкція обов'язкових постанов посилювалася: штраф збільшувався до 3000 карбованців, а відбування арешту призначалося у тюрмі [1, с.43, 47–48]. Принагідно зазначимо, що згадані вище стягнення згодом були названі адміністративними, що мало підкреслювати той факт, що вони були накладені не судовими, а адміністративними органами.

Аналізуючи зазначені права адміністративної влади, І.Т. Тарасов схилився до думки, що органи управління, у разі їх реалізації, перетворювалися у поліцейський суд, а їх посадові особи, відповідно, ставали поліцейськими суддями. При цьому вчений особливо наголошував на необхідності відрізнити від зазначених повноважень, що були зброєю адміністрації або поліції, яку вони використовували для досягнення власних цілей, поліцейський суд, що діяв як орган правосуддя. В останньому випадку мова йшла про те, що органам поліції передавалася частина функцій суду, завдяки чому вони у визначеному процесуальним законом порядку мали право накладати на осіб, винних у вчиненні незначних (дрібних) злочинів та проступків, стягнення, виконуючи тим самим функції правосуддя. Що ж до суду першого виду, то І.Т. Тарасов був глибоко переконаний у тому, що суд, який судить за порушення своїх власних правил, ніколи не зможе бути органом правосуддя, оскільки у такому випадку судова влада набуває характеру поліцейського заходу примусу, внаслідок чого рішення суду втрачає значення актів правосуддя [2, с.74].

Поділяв викладені думки щодо поліцейського суду також і В.М. Гессен, який на початку ХХ ст. писав, що з теоретичної точки зору для надання адміністрації права накладення адміністративних стягнень недостат-

ньо вагомих підстав, оскільки обов'язковість актів адміністрації, так само як і обов'язковість закону, має гарантуватися виключно у судовому порядку, а не рішеннями адміністрації, яка у такому випадку стає суддею у власній справі. Обґрунтовуючи свою позицію, вчений, зокрема, писав: «При системі адміністративних стягнень покарання втрачає характер відплати за вину; воно стає лише засобом залякування. Мета покарання не стільки охорона правопорядку, скільки підтримка престижу влади. Питання про суб'єктивну винність особи при системі адміністративних стягнень жодної ролі не відіграє. Нарешті, ті вдосконалені способи відшукування судової істини, які створюються сучасним процесом, при системі адміністративних стягнень зазвичай не знаходять для себе належного застосовування. Найбільш доцільною, з огляду на викладене, є система, яка, надаючи адміністрації право встановлювати санкції обов'язкових постанов, право накладення стягнень передає виключно суду» [1, с.32–33].

Отже, викладене дозволяє зробити висновок, що як І.Т. Тарасов, так і В.М. Гессен були категоричними противниками наділення адміністрації правом накладення позасудових (адміністративних) стягнень, оскільки право притягати до відповідальності, на їх переконання, належало виключно суду. Подібні думки повною мірою відповідали бажанню передових державних діячів та науковців розпочати процес переведення Російської імперії на рейки правової держави, держави, у якій функції правосуддя, зокрема, мали бути зосереджені виключно в руках органів судової влади. Проте задекларовані у 1905 р. зміни у політичному житті країни не вплинули на законодавче забезпечення інституту позасудової відповідальності, який у окресленому вигляді продовжував функціонувати в Росії аж до 1917 р. Це безпосередньо вплинуло і на наукове дослідження останнього. Мається на увазі те, що напрямки аналізу даного інституту, яким переважно займалися лише згадані вище автори (інші

вчені-адміністративісти не вдавалися до детального аналізу повноважень адміністративної влади, пов'язаних із накладенням адміністративних стягнень. Вони зупинилися, головним чином, на дослідженні інших заходів адміністративного примусу [3, с.7–42; 4, с.135–139] або обмежувалися загальним аналізом інституту адміністративного примусу [5, с.198–206]), залишилися також без змін [6, с.47, 50–52; 7, с.101–106].

Отже, зважаючи на викладене, варто наголосити на таких моментах: по-перше, виникнення інституту позасудової (адміністративної) відповідальності перебувало у прямій залежності від надання адміністративній владі права самостійно карати осіб, які порушували або не виконували її приписи чи розпорядження; по-друге, найбільш чітких форм зазначене право набуло після видання у 1881 р. Положення про заходи охорони державного порядку та громадського спокою, яке, на нашу думку, стало своєрідним базисним документом, що сприяв подальшому зміцненню ідеї про можливість та доцільність закріплення за адміністративними органами права самостійного, без звернення до суду, накладення адміністративних стягнень; по-третє, не дивлячись на те, що адміністративні органи мали право у деяких випадках притягати до відповідальності осіб, винних у вчиненні дрібних злочинів, юридична наука була неохоча до того, щоб розглядати зазначене повноваження у ракурсі розмов про адміністративну відповідальність. У даному випадку, на думку вчених, мова йшла про те, що адміністративні органи лише залучалися до виконання функцій суду, діючи у такій ситуації не самостійно, а як службовий орган юстиції.

Продовжуючи далі, зазначимо, що ситуація з науковим дослідженням інституту адміністративної відповідальності кардинально почала змінюватися лише у 20-ті роки минулого століття, тобто часи, коли побачили світ численні нормативні акти, що містили у собі такі терміни як «адміністративні стягнення», «накладення стягнень у адміністративному порядку»,

«заходи адміністративного впливу», що не могло не вплинути і на науковий інтерес до аналізу їх юридичної природи та змісту.

Як і за часів царату, адміністративна відповідальність продовжувала розглядатися як реакція на порушення обов'язкових постанов, які видавалися адміністративними органами. Але були тут і відмінності, які полягали у тому, що в зазначені часи було здійснено переосмислення загальної ролі адміністративної відповідальності у державному управлінні, яка у зв'язку з цим перестала розглядатися як виключне повноваження адміністративних органів, набувши тим самим статусу цілком природного способу вирішення покладених на них завдань. Відтепер майже кожен орган радянської влади мав право не тільки видавати обов'язкові постанови, але й супроводжувати їх адміністративними санкціями, які ним же і накладалися на винних осіб. Отже, як бачимо, усе те, що викликало незгоду у дореволюційних вчених, стало фактом реальної дійсності в радянські часи, фактом, який знайшов повну державну підтримку.

Позитивно ставилися до права адміністративних органів накладати на осіб адміністративні стягнення і радянські вчені. Разом із тим науковці вели мову і про вдосконалення існуючого порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Так, їх турбувала проблема відсутності належного контролю за практикою видання обов'язкових постанов, а також встановленням санкцій за їх порушення, що, як наслідок, призводило до зловживань у цій сфері, які пов'язувалися з надмірною та невиправданою регламентацією можливої і необхідної поведінки громадян, встановленням надмірно високих штрафів за порушення подібних заборон.

Так, Г.С. Попов з цього приводу писав: «Бувають випадки, коли обов'язкові постанови регламентують навіть особисте життя окремого громадянина (забороняється тримати у квартирах кішок, собак, прати білизну тощо). За невеликі проступки накладається штраф у розмірі 300 крб. золотом, але для

сплати цієї суми необхідно цілком продати майно кількох домовласників». У зв'язку з цим автор вважав за необхідне: 1) точно регламентувати порядок видання обов'язкових постанов та розмір стягнення за їх порушення; 2) рішуче вести боротьбу за законність та доцільність видання обов'язкових постанов; 3) добитися, щоб обов'язкові постанови та розміри стягнень суворо відповідали загальній політиці та відображали класовий характер; 4) встановити чіткі строки для оскарження накладеного адміністративного стягнення [8].

Отже, як бачимо, у зазначені часи поряд із розвитком законодавства про адміністративну відповідальність розпочався також і процес наукового забезпечення функціонування даного інституту адміністративного права, у межах якого вчені намагалися вирішити такі питання:

– обґрунтувати необхідність існування інституту адміністративної відповідальності. Наприклад, Г. Португалов з цього приводу писав, що існує два основних положення, за допомогою яких можна обґрунтувати право стягнень у адміністративному порядку. До таких положень, на його думку, належали такі: маловажність проступку (під маловажним проступком він пропонував розуміти таке порушення адміністративного розпорядження, яке саме по собі не утворювало злочину, але вимагало певної реакції з боку адміністративної влади) та особливість завдань управління, які «вимагали створення заходів попередження порушень, боротьбу із злом можливим, звідки впливає неприйнятність для них покарання як судової кари за вчинений злочин і припустимість лише стягнення для поновлення порушеного правопорядку» [9];

– дослідити адміністративний та судовий порядок накладення адміністративних стягнень. Справа у тому, що згідно з Положенням про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень у адміністративному порядку, затвердженому Постановою ВУЦВК від 30.08.1922 р., передбачалася можливість у разі пропущення місяч-

ного строку, відведеного для притягнення особи до відповідальності у адміністративному порядку, вирішити питання про покарання такої особи у судовому порядку. При цьому, що найцікавіше, у останньому випадку закон взагалі не встановлював жодних строків давності притягнення правопорушників до відповідальності. Аналізуючи зазначену ситуацію, науковці приходили до висновку про необґрунтованість подібного стану, наполягаючи на тому, що справу про порушення обов'язкової постанови можна було передати до суду лише тоді, коли за порушення нормативного акта адміністративного органу у Кримінальному кодексі або іншому спеціальному акті була передбачена кримінальна відповідальність [10];

- обґрунтувати необхідність зменшення кількості органів, які мали право накладати адміністративні стягнення [11];

- розробити детальні правила, які б визначали єдині види адміністративних стягнень та закріплювали чіткі процедури їх накладення [11, 12];

- обґрунтувати необхідність кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність [13–15].

Отже, з викладеного стає зрозумілим намагання авторів створити такий інститут адміністративної відповідальності, який би, з одного боку, був здатний забезпечити ефективне функціонування органів управління, а з іншого – спрямований на охорону та захист прав і свобод тих громадян, які ставали учасниками адміністративно-юрисдикційних відносин. Відмітимо, що деякі з висловлених побажань та пропозицій були сприйняті законодавцем і знайшли своє закріплення у чинних нормативних актах. Як приклад можна назвати постанову Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 30.08.1922 р., якою було затверджене «Положення про видання обов'язкових постанов та накладення за їх порушення стягнень у адміністративному порядку». Відповідно до зазначеного документа законодавець чітко назвав і обмежив максимальні розміри адмі-

ністративних стягнень, які могли бути накладені за порушення обов'язкових постанов; закріпив строки притягнення до відповідальності (не пізніше одного місяця з дня вчинення проступку) та строки розгляду справи про адміністративні проступки (протягом трьох днів з дня отримання протоколу про порушення обов'язкової постанови); надав можливість громадянам, підданим адміністративному стягненню, клопотатися перед органом, який виніс постанову про накладення стягнення, про її перегляд або оскаржити таку постанову у вищій орган.

Однак зазначений нормативний акт мав не тільки позитивні моменти. Мається на увазі те, що його норми вступали в колізію з нормами Кримінального кодексу УРСР, що, зрозуміло, не сприяло ні законності, ні ефективності правозастосовної діяльності. Так, відповідно до ст.1 цього Положення місцеві органи влади мали право видавати обов'язкові постанови з питань управління та охорони порядку, а також з метою розвитку чинних декретів та положень стосовно питань громадської безпеки та порядку, народного здоров'я, правил, що регулюють торгівлю, збір податку, боротьби зі стихійними лихами тощо, з включенням у ці постанови вказівок про відповідальність, яка реалізовувалася у адміністративному порядку за їх недотримання. Однак це суперечило ст.ст.217, 217¹, 217², 218, 221, 224, 225 та 227 Кримінального кодексу, який визначав, що за порушення встановлених законом або обов'язковою постановою будівельних, санітарних та протипожежних правил, правил, що охороняють народне здоров'я, порядок та безпеку руху залізницями, тощо винні особи підлягали кримінальній відповідальності, причому, санкції згаданих статей частково не збігалися із санкціями, які могли бути застосовані на підставі положення від 30.08.1922 року [16, с.146–154].

Отже, зазначені нормативні акти встановлювали два різні види юридичної відповідальності за вчинення одних і тих же порушень. Подібна ситуація, на нашу думку, ще раз підтверджує той факт, що у 20-ті роки

XX ст. інститут адміністративної відповідальності характеризувався низьким рівнем своєї науково-практичної розробленості. І головною проблемою тут була відсутність єдино визнаних ознак адміністративного проступку, які дозволили б чітко відмежувати останній від злочину, а також відсутність консолідованого нормативного акта, що містив би у собі усі склади адміністративних проступків, за вчинення яких наставала б адміністративна відповідальність.

Важливим кроком у напрямку розв'язання зазначених проблем стало прийняття Адміністративного кодексу УРСР, заслуга якого була у тому, що він уніфікував, принаймні на час його прийняття, усе законодавство про адміністративну відповідальність, підвів його під один знаменник, визначивши тим самим найбільш принципові аспекти зазначеного інституту адміністративного права.

Прийняття Адміністративного кодексу УРСР було позитивно оцінено також і науковцями, які, однак, у своїх публікаціях не вдавалися до ґрунтовного дослідження його положень. Показовою у цьому плані є праця В.Л. Кобалевського, у якій вчений під час аналізу інституту адміністративної відповідальності унікав будь-яких поглиблених розмов про можливі недоліки та перспективи розвитку правового регулювання зазначеного інституту, обмежуючись лише механічним повторенням норм Кодексу.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що інститут адміністративної відповідальності є відносно молодим правовим явищем, яке виникло у другій половині XIX ст. і мало своїм головним завданням створення такої системи адміністративних (позасудових) засобів, які у разі потреби могли б бути використані суб'єктами управлінської діяльності для примушення громадян до виконання розпоряджень останніх. Зміна політичної ситуації у країні на початку XX ст. майже не вплинула на розуміння науковцями та державними діячами завдань зазначеного інституту, який, незважаючи ні на що, продовжував виконувати раніше покладені на нього завдання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гессен В. М. Административное право. Популярные лекции для самообразования / В. М. Гессен. – СПб., 1903. – Вып. 1. – 240 с.
2. Тарасов И. Т. Учебник науки полицейского права / И. Т. Тарасов. – М., 1891. – Вып. 1. – 364 с.
3. Гаген В. А. Учебник административного права / В. А. Гаген. – Ростов на/Д., 1916. – 234 с.
4. Ивановский В. В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления) / В. В. Ивановский. – 4-е изд. – Казань. 1911. – 516 с.
5. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. – М., 1914. – 333 с.
6. Гессен В. М. Лекции по полицейскому праву / В. М. Гессен. – СПб., 1907-1908. – 220 с.
7. Тарасов И. Т. Лекции по полицейскому (административному) праву / И. Т. Тарасов. – М., 1908. – Т. 2. – 266 с.
8. Попов Г. С. Порядок издания обязательных постановлений и административные взыскания / Г. С. Попов // Власть Советов. – 1923. – № 11–12. – С. 70–71.
9. Португалов Г. Административные взыскания / Г. Португалов // Власть Советов. – 1922. – № 3. – С. 14–17.
10. Турубинер А. Обязательные постановления и Уголовный кодекс / А. Турубинер // Власть Советов. – 1924. – № 5. – С. 68–75.
11. Оргин. К вопросу о применении мер административных взысканий / Оргин // Власть Советов. – 1920. – № 11–12. – С. 8–10.
12. Готфрид И. К вопросу об административных взысканиях / И. Готфрид // Вестник советской юстиции. – 1926. – № 3. – С. 113–114.
13. Елистратов А. Об административном кодексе / А. Елистратов // Власть Советов. – 1923. – № 3. – С. 29–31.
14. Игнатъев В. Административный кодекс / В. Игнатъев // Власть Советов. – 1923. – № 1–2. – С. 27–33.
15. Сухоплюев И. Проект Административного кодекса УССР / И. Сухоплюев //

Власть Советов. – 1927. – № 1. – С. 3–5. | административного права / В. Кобалевский–
 16. Кобалевский В. Очерки советского | Х., 1924. – 260 с.

Гриценко І. С. Становлення інституту адміністративної відповідальності / І. С. Гриценко // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 47–53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10giciav.pdf>

Визначаються закономірності становлення законодавства про адміністративну відповідальність та наукових поглядів про нього.

Гриценко И.С. Становление института административной ответственности

Определяются закономерности становления законодательства об административной ответственности и научных взглядов о нем

Gritsenko I.S. Formation of Institute of Administrative Responsibility

Laws of formation of the legislation on administrative responsibility and scientific views about it are defined

Форум права Форум права Форум права