

УДК 342.96.21

О. М. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент, доцент
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра кримінального права, кримінального процесу та криміналістики
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ПРАВА ТА СУЧАСНІ КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

В статті розкривається зміст трьох сучасних концепцій адміністративної відповідальності, з огляду на існуючі функції адміністративно-деліктного права. Звертається увага на особливості прояву регулятивної, охоронної і захисної функцій адміністративно-деліктного права в сучасній доктрині адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-деліктне право, адміністративна відповідальність, функції адміністративно-деліктного права.

Постановка проблеми. Останнім часом науковці України, які працюють над проблематикою адміністративної відповідальності, все частіше задаються питанням про її місце в системі юридичної відповідальності взагалі, та в системі адміністративного права зокрема. Це одне із болючих питань сьогодення, від вирішення якого буде залежати подальша правотворча діяльність державних органів та зміст нормативно-правових актів, якість правозастосовної діяльності органів адміністративної юрисдикції та повноцінний розвиток науки адміністративно-деліктного права.

Слід враховувати низку факторів, які є суттєвими перепонами вирішення проблем адміністративно-деліктного права.

По-перше, мова йде про галузеву невизначеність цього інституту у майбутньому. Виникнення інституту кримінальних проступків підштовхує науковців і практиків до об'єднання зусиль щодо протидії протиправним діям у вигляді злочинів, кримінальних проступків та адміністративних проступків. Це свідчить про певні тенденції щодо можливості вилучення у майбутньому із системи адміністративного права інституту адміністративної відповідальності та про введення його до системи кримінального права. Хоча інститут адміністративної відповідальності є результатом побудови радянської системи адміністративного права, вважаємо, що сьогодні його не доцільно повністю передавати у сферу кримінального права, адже подальшу еволюцію інституту адміністративної відповідальності пов'язуємо із поступовим відходом від принципу персональної відповідальності за вчинене правопорушення (що притаманно кримінальній відповідальності), особливо з питань порушення Правил дорожнього руху, коли до адміністративної відповідальності буде притягуватись власник автомобіля, а не безпосередньо особа, яка керувала транспортним засобом.

По-друге, в юридичній літературі (особливо за останні десять років) було представлено багато цікавих концепцій адміністративної відповідальності, кожна з яких суттєво може вплинути на подальший розвиток адміністративно-деліктного права в Україні, якщо буде взята за основу в національному законодавстві. Наприклад, якщо визнати той факт, що адміністративне право є управлінським правом, то тоді доречно буде говорити про адміністративну відповідальність лише як про діяльність органів адміністративної юрисдикції з накладення адміністративних стягнень на осіб, які порушили вимоги в сфері державного управління. Такий підхід автоматично викидає із сфери адміністративних проступків такі протиправні діяння як дрібне розкрадання, дрібне хуліганство, потрава посівів і багато інших, адже ці правопорушення ніяк не пов'язані з державним управлінням.

По-третє, зневажливе ставлення політиків та суб'єктів правотворчої діяльності до інституту адміністративної відповідальності. Сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): переповнений мертвими нормами, які на

практиці з різних причин не реалізуються; має прогалини як в матеріальній, так і процесуальній частинах; переважаний відсилочними нормами в Особливій частині, де формулюється склад правопорушення; деякі положення КУпАП суттєво відстають від існуючого стану справ в реальному житті, а тому виникають складнощі щодо кваліфікації правопорушень та під час притягнення особи до адміністративної відповідальності.

В цьому сенсі актуальним є питання розгляду сучасних концепцій адміністративної відповідальності з врахуванням існуючих функцій адміністративно-деліктного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальним питанням адміністративної відповідальності приділялась увага в наукових працях Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, Є. В. Додіна, Л. В. Коваля, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Д. М. Лук'янця, О. І. Миколенка та інших. Але комплексне дослідження, яке б об'єднувало в собі характеристику сучасних концепцій адміністративної відповідальності та функцій адміністративно-деліктного права, в юридичній літературі відсутнє.

Метою написання статті є аналіз сучасних концепцій адміністративної відповідальності з огляду на існуючі функції адміністративно-деліктного права.

Виклад основного матеріалу. Серед існуючих концепцій адміністративної відповідальності можна виділити три основні.

Серед представлених в юридичній літературі концепцій адміністративної відповідальності особливе місце посідає *управлінська концепція адміністративної відповідальності*.

Ця концепція виникла і остаточно сформувалась в межах радянського адміністративного права. Наприклад, О. Ф. Євтіхіїв ще у 1925 році зазначав, що сфера застосування адміністративних санкцій у справах казенного управління дуже широка [1, с. 500-502]. Пізніше ця концепція була підтримана іншими радянськими науковцями (Д. М. Бахрах, Ю. М. Козлов, М. Я. Масленніков та ін.) і отримала відповідну реалізацію у КУпАП 1984 року. Сьогодні ця концепція не є розповсюдженою в Україні, але іноді аргументується і висвітлюється в юридичній літературі [2].

Наприклад, Д. М. Лук'янець, який один із перших спробував комплексно охарактеризувати існуючі концепції адміністративної відповідальності, зазначає, що представники управлінської концепції виділяють наступні аргументи щодо обґрунтування своєї позиції:

1) аналіз положень КУпАП, а саме глав 17 і 19, дає підставу стверджувати, що порушення справи про адміністративні правопорушення, а також винесення постанов про накладення адміністративних стягнень здійснюється переважно органами (посадовими особами) державної виконавчої влади. Саме ці органи виконують функції державного управління у відповідній сфері суспільних відносин [3, с. 55-56];

2) правопорушення, за які в КУпАП передбачена адміністративна відповідальність, в основному є правопорушеннями з формальним складом (понад 80% від загальної кількості), при чому об'єктивна сторона переважної більшості з них полягає в порушенні різноманітних правил, порядків, положень, інструкцій тощо, які за своєю формою є актами управління [3, с. 59];

3) коли правопорушення вже вчинене і через акти реалізації правових норм виникають відносини адміністративної відповідальності, про охоронну функцію говорити вже важко. Тут починає реалізовуватись управлінська функція адміністративної відповідальності, адже шляхом застосування до правопорушника адміністративного стягнення реалізується управлінський вплив на нього з боку органів державної виконавчої влади [3, с. 60-61].

Всі три аргументи щодо існування управлінської концепції адміністративної відповідальності мають суттєві вади.

Той факт, що органи державної виконавчої влади мають право у відповідності до положень глав 17 і 19 КУпАП порушувати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення, свідчить лише про те, що юрисдикційни-

ми повноваженнями (які за своєю правовою природою ніколи не були управлінськими) наділені не тільки органи судової гілки влади, а й органи виконавчої гілки влади. Юрисдикційні повноваження органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування яскраво свідчать про реалізацію в межах адміністративно-деліктного права захисної функції. Тобто держава у особі органів виконавчої влади не управляє суспільними відносинами, а запускає механізм захисту порушених вимог законодавства та прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Сучасний предмет адміністративного права об'єднує в собі три групи суспільних відносин: 1) управлінські, які виникають, по-перше, в системі органів державної виконавчої влади, по-друге, в середині інших органів державної влади (прокуратура, Служба безпеки України і ін.), по-третє, з приводу управління об'єктами державної власності; по-четверте, з приводу реалізації делегованих державно-владних повноважень іншим організаціям; 2) сервісні, які виникають з питань надання органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних та інших публічних послуг фізичним і юридичним особам; 3) правоохоронні (правозахисні), які виникають, по-перше, в сфері адміністративного судочинства з питань розгляду публічних спорів в адміністративних судах; по-друге, з приводу притягнення осіб до адміністративної відповідальності, по-третє, з приводу забезпечення публічного порядку і застосування інших заходів адміністративного примусу у випадках, передбачених чинним законодавством [4].

Якщо виходити з цих уявлень про предмет адміністративного права, то питання адміністративної відповідальності відносяться виключно до сфери правоохоронних (правозахисних) відносин.

Дійсно, велика кількість адміністративних проступків є правопорушеннями з формальним складом, переважна більшість з яких полягає в порушенні різноманітних правил, порядків, положень, інструкцій (понад 80% від загальної кількості), але лише 5 % від загальної кількості є правопорушеннями, які безпосередньо посягають на суспільні відносини в сфері державного управління (наприклад, злісна непокора законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця – ст. 185 КУпАП, публічні заклики до невиконання вимог поліцейського чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних силах України – ст. 185-7 КУпАП). В цьому сенсі слід чітко розрізняти управлінську діяльність органів державної виконавчої влади (сюди слід віднести і повноваження щодо здійснення внутрішнього контролю) та їх правотворчу і правозастосовну діяльність (сюди слід віднести і повноваження щодо здійснення зовнішнього контролю). Наприклад, коли мова йде про порушення Правил дорожнього руху, то в даному випадку порушуються відносини не у сфері державного управління, а у сфері безпеки дорожнього руху. Такі відносини забезпечуються встановленням в державі відповідних правових режимів. Правові режими можуть встановлюватись як на рівні законів (наприклад, правовий режим воєнного стану [5]), так і на рівні підзаконних нормативно-правових актів (наприклад, Правила організації та ведення обліку за ліцензованими видами діяльності суб'єктами господарювання у сфері теплопостачання та безпеки [6]). Таким чином, більшість адміністративних проступків взагалі не пов'язана з порушенням суспільних відносин у сфері державного управління, а є лише порушенням вимог відповідних правових режимів, які встановлюються Верховною Радою України, органами державної виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Коли правопорушення вже вчинене і через акти реалізації правових норм виникають відносини адміністративної відповідальності, то мова йде про виникнення правозахисних відносин, а не управлінських. Рішення, які приймаються в межах провадження у справах про адміністративні правопорушення (про застосування заходів процесуального характеру, про складання протоколу про адміністративні правопорушення, про накладення адміністративного стягнення і ін.), є за своєю правовою природою

процесуальними рішеннями, і лише в доктрині радянського права їх іноді розглядали як акти державного управління.

Публічно-сервісна концепція адміністративної відповідальності полягає у тому, що в деяких випадках, передбачених законом, адміністративна відповідальність виступає як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що впливають із договорів та інших відносин, які не належать до державного управління [3, с. 60-61]. В якості прикладу наводяться статті 41-2, 134 і 135 КУпАП. У перелічених статтях йде мова про адміністративну відповідальність за порушення чи невиконання колективного договору чи угоди, за провезення ручної кладі понад установлені норми і неоплаченого багажу, а також за безквитковий проїзд.

Взагалі не можемо погодитись з таким підходом до змісту та значення адміністративної відповідальності. У перелічених вище випадках адміністративна відповідальність не виступає (і не повинна виступати) як засіб забезпечення виконання зобов'язань, що впливають із договорів та інших відносин. Вона є засобом покарання осіб, які недотримуються покладених на них зобов'язань, що впливають із договорів та інших відносин. Засоби ж забезпечення зобов'язань, як правило, виникають в момент виникнення зобов'язання і передбачені самою угодою, або ж витікають з загальних вимог трудового, цивільного, господарського законодавства. Тобто адміністративну відповідальність, як і кримінальну відповідальність не можна розглядати в якості засобів забезпечення виконання зобов'язань, що впливають із договорів та інших диспозитивних відносин.

Правозахисна концепція адміністративної відповідальності полягає у тому, що адміністративна відповідальність, насамперед, захищає порушені в результаті вчинення адміністративного проступку права фізичних і юридичних осіб [3, с. 84-86]. Саме ця концепція є сьогодні найбільш поширеною в сфері адміністративно-деліктного права та чудово корелюється з його функціями.

Адміністративна відповідальність передбачена не для покарання особи, яка порушила встановлені у чинному законодавстві заборони, а для захисту прав фізичних і юридичних осіб, інтересів суспільства. Тобто захист прав відбувається шляхом застосування адміністративних стягнень та інших заходів адміністративного примусу (заходів процесуального забезпечення, заходів виховного характеру і ін.).

Адміністративно-деліктне право реалізує сьогодні регулятивну, правоохоронну та захисну функції.

Регулятивна функція проявляється у тому, що більшість норм КУпАП мають регламентаційний характер та безпосередньо не пов'язані з охороною чи захистом суспільних відносин. Наприклад, в Загальній частині КУпАП дається визначення понять «адміністративний проступок», «вчинення адміністративного правопорушення умисно», «вчинення адміністративного правопорушення з необережності», «крайня необхідність», «необхідна оборона», «неосудність» тощо. Через вживання такої термінології адміністративно-деліктне право регулює відповідну сферу суспільних відносин.

Правоохоронна функція адміністративно-деліктного права проявляється у тому, що чинне законодавство встановлює перелік заборон, за порушення яких передбачається адміністративна відповідальність, та вимагає від фізичних і юридичних осіб утриматись від тих варіантів поведінки, які заборонені чинним законодавством. Декларуючи усьому суспільству «небажані» (протиправні) варіанти поведінки та «негативні наслідки за їх вчинення» (адміністративні стягнення), держава, таким чином, охороняє «бажані» (законні) варіанти поведінки у суспільстві.

Правозахисна функція адміністративно-деліктного права проявляється у захисті порушених адміністративним проступком прав фізичних і юридичних осіб, інтересів суспільства, шляхом закріплення в чинному законодавстві підстав і порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності. При цьому процесуальні норми адміністративно-деліктного права реалізують правозахисну функцію не тільки по відношенню до суспільства, організації чи громадянина, які постраждали від протиправних

дій, а по відношенню до особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Адаже згідно з положеннями ст. 268 КУпАП, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі.

Висновки. На підставі проведеного аналізу можна зробити наступні висновки. Майбутня доля адміністративно-деліктного права в 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 в сфері адміністративно-деліктного права та на ефективність діяльності органів адміністративної юрисдикції.

Серед трьох основних концепцій адміністративної відповідальності найбільш вираженою та такою, що відповідає реаліям сьогодення, є правозахисна концепція адміністративної відповідальності, яка полягає у тому, що адміністративна відповідальність, насамперед, захищає порушені в результаті вчинення адміністративного проступку права фізичних і юридичних осіб.

Ця концепція є сьогодні найбільш поширеною в сфері адміністративно-деліктного права та чудово корелюється з його функціями, а саме, з регулятивною, правоохоронною та захисною функціями.

Розглянуті у статті проблеми адміністративно-деліктного права є лише невеликою частиною тих невирішених питань, які потребують свого вирішення вже сьогодні як на теоретичному, так і на практично-прикладному рівнях.

Список літератури

1. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права // Антологія української юридичної думки: в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 5 : Поліцейське та адміністративне право / Упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред. Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. – К.: Вид. дім "Юридична книга", 2003. – 600 с.
2. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навчальний посібник / С. В. Петков. – К.: КНТ, 2014. – 304 с.
3. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія / Д. М. Лук'янець. – Суми : Університетська книга, 2006. – 367 с.
4. Васильев А. С. Административное право Украины. Общая часть : учебное пособие / А. С. Васильев. – Х.: Одиссей, 2001. – 288 с.
5. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 250.
6. Про затвердження Порядку (правил) організації та ведення обліку за ліцензованими видами діяльності суб'єктами господарювання у сфері теплопостачання : Постанова НКРЕКП від 10.10.2017 № 1223 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1223874-17>. – Назва з екрану.

Стаття надійшла 25.11.2017 р.



А. Н. Миколенко, канд. юрид. наук, доцент
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРАВА И СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Резюме

В статье раскрывается содержание трех современных концепций административной ответственности, с учетом существующих функции административно-деликтного права. Обращается внимание на особенности проявления регулятивной, охранительной и защитной функций административно-деликтного права в современной доктрине административного права.

Ключевые слова: административное право, административно-деликтное право, административная ответственность, функции административно-деликтного права.

O. M. Mykolenko, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
the Department of Criminal Law, Criminal Procedure and Criminalistics
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

FUNCTIONS OF ADMINISTRATIVE AND DELETE LAW AND MODERN CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

Summary

The article reveals the content of three modern concepts of administrative liability, taking into account the existing functions of administrative and tort law. Attention is drawn to the peculiarities of the manifestation of the regulatory, protective and protective functions of administrative and tort law in the modern doctrine of administrative law.

Key words: administrative law, administrative and tort law, administrative liability, functions of administrative and tort law.