

ЗАКОННІСТЬ У ЗАСТОСУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Ярмакі Х. П.

Стаття присвячена розгляду категорії “законність у застосуванні адміністративної відповідальності”. Досліджується поняття законності, особливості її забезпечення в процесі застосування адміністративної відповідальності. Значну увагу приділено провадженню в справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: законність, адміністративна відповідальність, провадження в справах про адміністративні правопорушення, адміністративне стягнення, суб'єкти провадження.

Статья посвящена рассмотрению категории “законность при применении административной ответственности”. Исследовалось понятие законности, особенности ее обеспечения в процессе применения административной ответственности. Значительное внимание уделялось производству по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: законность, административная ответственность, производство по делам об административных правонарушениях, административное взыскание, субъекты производства.

The article is devoted to the category of “legality in the application of administrative responsibility”. The notion of law, its peculiarities in the application of administrative responsibility are examined. Considerable attention is paid to the proceedings on administrative offenses.

Keywords: legality, administrative responsibility, proceedings in cases of administrative offenses, administrative penalty, subjects of proceedings.

Правова політика держави щодо забезпечення правомірної поведінки в суспільстві свідчить про необхідність застосування серед інших інструментів вагомий арсенал адміністративно-правових засобів. Питання про законність застосування останніх є одним з важливих і актуальних, оскільки в Україні права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Все це якраз і обумовлює обов'язок уповноважених державних органів, посадових і службових осіб дотримуватися Конституції та законів України. Актуальність проблеми забезпечення законності підтверджується ще й положенням ст. 1 Конституції України про правову державу, хоча про це зарано говорити, оскільки ми знаходимося на шляху розбудови правової держави, передумовами якої виступають: наявність системи законодавства, вимоги законності, наявність механізму юридичної відповідальності.

Традиційно, в узагальненому виді, законність у діяльності органів державної влади - це суворе й неухильне дотримання, виконання законів органами, посадовими та службовими особами кожної з гілок державної влади, Президентом, Прокуратурою, Національним Банком, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями і громадянами.

Дотриманням закону є будь-яка правомірна дія, відповідно до закону, що відповідає йому. Виконання закону визначає вчинення дій, що прописані законом, тими особами, яким вони адресовані.

З точки зору сучасної теорії права законність - багатогранне політико-правове явище, що характеризує процес удосконалення державно-правової організації суспільства й реалізації ідеї соціальної справедливості та загальнолюдських цінностей, правових ідеалів вільного демократичного суспільства й правової держави шляхом суворого і неухильного дотримання й виконання всіма суб'єктами суспільних відносин чинного законодавства. З точки зору функціональної ролі законність розглядається в юридичній літературі як принцип, метод здійснення влади, режим громадського життя, система вимог, що пред'являються до людини й громадянина. Аналіз законності в широкому смислі дозволяє розрізнити в її змісті самостійні елементи: правовий (за формою змісту), юридичний (за характером змісту) і державно-політичний.

Дійсно, уявлення про законність складається з юридичної практики. Під якою традиційно розуміється діяльність по виданню (тлумаченню, реалізації, тощо) юридичних приписів, узятя в єдності з накопиченим соціально-правовим досвідом. Практика діяльності державних органів свідчить про порушення прав громадян в Україні, у тому числі й про порушення, що виникають в юрисдикційній сфері, тобто в процесі застосування заходів державного, зокрема й адміністративно-правового, примусу до фізичних, а також і до юридичних осіб. У даній статті нас цікавить законність застосування адміністративної відповідальності, яка є одним з дієвих заходів адміністративно-правового примусу.

Адміністративна відповідальність є найчастіше застосовуваним видом юридичної відповідальності й серйозним заходом адміністративно-правового примусу, реалізація якого завжди відповідним чином обмежує права та свободи громадян, у зв'язку з чим вкрай важливим є забезпечення застосування адміністративної відповідальності на основі дотримання принципу законності. Адміністративні правопорушення є найбільш поширеними на території України. У теперішній час, у зв'язку з переходом на ринкові відносини, скороченням об'єктів державної власності, створенням великої кількості недержавних підприємств, установ і організацій, суттєво поширилася сфера застосування адміністративної відповідальності шляхом збільшення законодавцем кількості адміністративних правопорушень і розширення переліку суб'єктів її застосування.

При провадженні в справах про адміністративні правопорушення органи, уповноважені складати протоколи й розглядати справи про адміністративні правопорушення, допускають численні порушення вимог Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП). Особливо розповсюдженими є порушення вимог, що пред'являються до змісту протоколів і постанов по справах про адміністративні правопорушення (ст. 256 КУпАП); до порядку розгляду та оголошення постанови по справі (ст. 279, 281, 285 КУпАП); до строків

розгляду (ст. 277 КУпАП) та ін. Найбільша кількість таких порушень зустрічається в матеріалах органів внутрішніх справ, митних і податкових органів, органів Державної міграційної служби тощо.

Не зважаючи на заходи, що застосовувалися органами прокуратури, адміністративно-юрисдикційна діяльність зазначених органів не достатньою мірою відповідає вимогам, що до неї пред'являються. Продовжують мати місце недоліки в частині обґрунтованості й правомірності накладення адміністративних стягнень, правильності оформлення матеріалів по справах про адміністративні правопорушення. Разом з тим порушення законності завжди будуть відзначати неправильне вирішення справи про адміністративне правопорушення та незаконне притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Найважливішим принципом адміністративної відповідальності виступає законність, що набуває особливої значущості у зв'язку з постійним процесом удосконалення законодавства України про адміністративні правопорушення в межах проведення адміністративної та судової реформ. Сутність принципу законності полягає в тому, що застосування адміністративної відповідальності допустимо тільки на підставах і в порядку, установлених законом (ст. 7 КУпАП).

Застосування адміністративної відповідальності настає там, де виявлені факти протиправного діяння (дія або бездіяльність). Підставою для виникнення адміністративно-деліктного відношення виступають не будь-які юридичні факти, а лише ті, які є результатом волевиявлення особи, що винно вчинила дію або бездіяльність, що проявилось у порушенні вимог норми права, яка передбачає адміністративну відповідальність.

Приводами для відкриття справи про адміністративне правопорушення є: безпосереднє виявлення посадовою особою, що уповноважена складати протоколи про адміністративні правопорушення, достатніх даних, які вказують на наявність події адміністративного правопорушення; матеріали, що надійшли від правоохоронних органів, а також від інших державних органів, органів місцевого самоврядування, від громадських об'єднань, які містять дані, що вказують на наявність події адміністративного правопорушення; повідомлення та заяви фізичних та юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації, що містять такі дані.

Уповноважена посадова особа, уповноважений представник громадської організації для вирішення питання, чи слід притягувати ту чи іншу особу за те чи інше діяння до адміністративної відповідальності, зобов'язана встановити наявність всіх підстав для цього. Для вирішення питання, чи слід притягувати ту чи іншу особу за те чи інше діяння до адміністративної відповідальності, необхідно встановити наявність всіх підстав для цього. Зазвичай виділяють три підстави адміністративної відповідальності: фактична, юридична і процесуальна.

Фактична - вчинення особою особливої виду правопорушення - адміністративного (тобто наявність ознак адміністративного правопорушення).

Юридична - наявність в діях особи юридичного складу правопорушення - об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта, суб'єктивної сторони.

Процесуальна - наявність процесуальних норм, які забезпечують притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Можливість притягнення до адміністративної відповідальності виникає за наявності всіх трьох перелічених підстав. Якщо хоча б одна з підстав відсутня, то притягнути до адміністративної відповідальності особу, яка вчинила протиправне діяння, неможливо.

Нормативна основа припускає наявність адміністративно-правової норми, що передбачає відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення. Основною вимогою законності застосування адміністративних стягнень є наявність в діях особи, до якої вони застосовуються, складу конкретного адміністративного правопорушення. Кожна дія або бездіяльність, яка містить ознаки адміністративного правопорушення, повинна бути кваліфікована за відповідною статтею КУпАП, іншого закону України, який передбачає адміністративну відповідальність.

Для забезпечення законності в застосуванні адміністративної відповідальності необхідно встановити обидві підстави. Значення тут набуває суцільно правозастосовна дія - правова кваліфікація. Кваліфікація адміністративного делікту розуміється як встановлення, обґрунтування та юридичне закріплення точно відповідності ознак вчиненого діяння ознакам адміністративного правопорушення, передбаченого конкретною адміністративно-правовою нормою Особливої частини КУпАП, іншого закону України, норми якого передбачають адміністративну відповідальність. Поняття "склад адміністративного правопорушення" легально не визначене. Під ним розуміється системна сукупність ознак, елементів, що його характеризують: об'єкт, суб'єкт, об'єктивна і суб'єктивна сторони адміністративного правопорушення. Наявність кожного з них є необхідною й достатньою для визнання факту вчинення особою конкретного адміністративного правопорушення і є єдиною підставою для притягнення фізичної та юридичної особи до адміністративної відповідальності. Основні вимоги законності стосовно матеріальної сторони відповідальності полягають в тому, що відповідальність допустима тільки за заборонені законом діяння й тільки в межах закону. В юридичній літературі, що присвячена проблематиці законності, остання розглядається як принцип призначення стягнення.

При призначенні адміністративного стягнення фізичній або юридичній особі враховується характер учиненого ними адміністративного правопорушення. Законність застосування адміністративного стягнення передбачає також і вибір виду та розміру стягнення з урахуванням особи винного, його майнового та сімейного стану, обставин, що пом'якшують або обтяжують адміністративну відповідальність.

Перелік пом'якшувачих обставин, визначений статтею 34 КУпАП, не є вичерпним. Законами України може бути передбачено й інші обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. Орган (посадова особа), який вирішує справу про адміністративне правопорушення, може визнати пом'якшувачими й обставини, не зазначені в законі (наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік, наявність у порушника утриманців тощо).

Перелік обтяжуючих обставин є вичерпним і розширеному тлумаченню не підлягає. Водночас особа, орган (посадова особа), який накладає адміністративне стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення, може не визнати факт вчинення правопорушення в стані сп'яніння обтяжуючою

обставиною (наприклад, під час притягнення особи до адміністративної відповідальності за появу в громадському місці в п'яному вигляді, ця обставина не може вважатись обтяжуючою, адже вона вже входить до складу даного правопорушення).

Обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають велике значення при накладенні стягнення. Врахування пом'якшуючих обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за дане діяння, а якщо санкція альтернативна - застосувати більш м'який вид стягнення. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, надає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КУпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції - застосувати більш суворе стягнення.

Друга важлива вимога законності накладення уповноваженим на те органом (посадовою особою) адміністративного стягнення, що передбачене санкцією порушеної норми. У санкціях статей, що встановлюють відповідальність за окремі види адміністративних правопорушень, передбачений вид і допустимі розміри стягнення. Розсуд суб'єкта адміністративної юрисдикції, що розглядає справу про адміністративні правопорушення, обмежений: однією з альтернативних санкцій, які передбачені відповідною адміністративно-правовою нормою (попередження або штраф); застосування чи незастосування додаткового стягнення; індивідуалізацією стягнення в межах її мінімальних або максимальних розмірів (адміністративний штраф, громадські роботи, адміністративний арешт).

Законність також вимагає, щоб адміністративні стягнення застосовувалися тільки уповноваженим на те органом (посадовою особою). Суб'єкт адміністративної юрисдикції зобов'язаний здійснювати притягнення до адміністративної відповідальності тільки в межах визначеної законом компетенції й відповідно до законодавства України про адміністративні правопорушення, що складається з КУпАП, інших законодавчих актів України.

Адміністративні стягнення застосовуються тільки в порядку, що встановлений КУпАП.

На підставах викладеного принцип законності при призначенні адміністративного стягнення визначає, що:

- адміністративне стягнення за вчинення адміністративного правопорушення призначається в межах, визначених законом, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення в порядку, визначеному процесуальною частиною КУпАП;

- стягнення призначається уповноваженим органом адміністративної юрисдикції (у практиці мають місце випадки порушення вимог, що визначають межі юрисдикційної компетенції відповідних органів і посадових осіб);

- у своїй діяльності суб'єкти адміністративної юрисдикції, застосовуючи стягнення, повинні керуватися загальними правилами їх призначення.

Таким чином, принцип законності в застосуванні адміністративної відповідальності визначає те, що можливість використання адміністративних стягнень як заходу державного примусу обмежений законом:

перелік видів адміністративних стягнень і заходів адміністративно-процесуального забезпечення визначаються тільки КУпАП і Митним Кодексом України;

фізична або юридична особа може бути піддана адміністративному стягненню, якщо в її діях є склад адміністративного правопорушення, закріплені КУпАП, і відповідними законами України;

у кожній правовій нормі (статті) закону закріплені вид і розмір санкції;

за адміністративне правопорушення може бути накладене з передбаченої санкцією правової норми ряду альтернативних санкцій тільки одне основне адміністративне стягнення ;

призначення адміністративного стягнення в межах санкції визначається компетенцією органу й посадовим станом правозастосовника;

законом установлене правило, згідно з яким за одне й те саме адміністративне правопорушення на винного може бути накладене тільки одне основне або основне й додаткове стягнення, які встановлені за це правопорушення.

Основна вимога законності, що пред'являється до процесуальної сторони відповідальності, - суворе дотримання компетентними органами встановленого законом порядку і форми дослідження справ про адміністративні правопорушення при суворому дотриманні процесуальних положень у процесі яких або обґрунтовується відповідальність даної особи, або, навпаки, точно встановлюється, що вона не повинна нести відповідальність.

Процесуальна сторона відповідальності також визначає, що при дотриманні принципу законності дотримуються права та забезпечуються законні інтереси всіх учасників процесу застосування адміністративної відповідальності.

Принцип законності - це основоположний принцип провадження по справах про адміністративні правопорушення. Вимоги цього принципу знаходять свій вираз у нормах, що регулюють провадження в справах про адміністративні правопорушення, і мають своїм основним змістом забезпечення здійснення всіма суб'єктами даного провадження належних їм суб'єктивних прав і обов'язків. Цей принцип полягає в наступному:

законодавством визначені ті державні та недержавні органи, які правомочні здійснювати адміністративну юрисдикцію по визначених категоріях справ;

адміністративні стягнення застосовує широкий круг суб'єктів: судді, державні органи та їх посадові, органи місцевого самоврядування, громадські організації;

встановлений перелік посадових осіб, представників громадських організацій, представників недержавних охоронних структур, які уповноважені на складання протоколів про адміністративні правопорушення;

кожний з визначених органів або посадових осіб, представників громадських організацій можуть здійснювати адміністративно-юрисдикційну діяльність тільки в межах наданої компетенції;

у випадках порушення прав і законних інтересів однієї зі сторін процесу вступає в дію інститут оскарження незаконних рішень.

Реалізація в провадженні в справах про адміністративні правопорушення принципу законності обумовлює не тільки дотримання закону по змістовній характеристиці адміністративної юрисдикції, але й дотримання формальних вимог: строків накладення адміністративного стягнення; форми протоколу та постанови по справі про адміністративне правопорушення й дотримання їх

реквізитів; місця і строку розгляду справи; порядку накладення стягнення й оголошення постанови, порядку і строку виконання постанови.

Відповідно до принципу законності уповноважений орган (посадова особа) при застосуванні адміністративної відповідальності повинен діяти в межах його компетенції та наданих йому повноважень, дотримуватися передбачених процесуальними нормами процедур застосування й виконання накладених стягнень.

Значення принципу законності в застосуванні адміністративної відповідальності обумовлено тим, що правильне застосування законодавства про адміністративні правопорушення позитивно впливає на стан правопорядку в державі взагалі та громадського порядку, зокрема, сприяє попередженню правопорушень, оскільки більшість злочинців перше протиправне діяння вчиняли у вигляді адміністративного правопорушення. І на практиці, і в теорії підхід до будь-якої відповідальності може й повинен бути заснованим на букві закону, розширювальне або обмежувальне тлумачення якого є недопустимим. Тим більш положення КУпАП про те, що основним і єдиним джерелом законодавства України про адміністративне правопорушення виступає закон.

Від суворості дотримання принципу законності залежить дотримання більшістю інших принципів відповідальності. При порушенні основних вимог законності, що пред'являються до матеріальної та процесуальної сторін відповідальності по суті справи, має місце порушення прав учасників суспільних відносин.

Отже, принцип законності в застосуванні адміністративної відповідальності можна визначити таким чином: застосування адміністративної відповідальності здійснюється на підставах і в порядку, визначеному законом. Суттю адміністративної відповідальності

є застосування адміністративних стягнень, з цього випливає, що принцип законності в застосуванні виступає як принцип призначення стягнень. Процесуальною формою застосування адміністративної відповідальності виступає провадження в справах про адміністративні правопорушення, а це підтверджує, що принцип законності одночасно розглядається і як принцип провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Підводячи підсумок висловленого, не можна не сказати, що законодавство про адміністративні правопорушення вимагає, насамперед, від суб'єктів адміністративної юрисдикції прийняття організаційних та інших заходів, спрямованих на виконання його положень, в частині: забезпечення принципу невідворотності відповідальності, за вчинення правопорушення, своєчасного відкриття провадження, якісного його провадження й розгляду справи, призначення оптимального стягнення для кожного правопорушника, реального виконання адміністративних санкцій, розробки системи профілактичних заходів.

Література

1. Конституція України: Науково-практичний коментар. - Харків: "Право". - 2011 р.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. - Харків: "Одіссей". - 2012 р.

*Ярмак Х.П.,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
ОДУВС
Надійшла до редакції: 11.09.2015*

УДК 342.9:343.341(477)

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИЗНАННЯ В УКРАЇНІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТЕРОРИСТИЧНОЮ

Аносенков А. А.

Тероризм на сьогодні є справжньою глобальною проблемою. Стаття присвячена аналізу механізму визнання організації терористичною та притягнення її до відповідальності в Україні. Автор порівняв позиції вітчизняних і зарубіжних дослідників з питань, що стосуються порядку визнання організації терористичною. У світовій практиці для визнання організації терористичною використовуються переважно два шляхи: політичний і судовий. Політичний передбачає активну участь у такій процедурі відповідних органів державної влади. Як правило, це провідні політичні партії, уряд, парламент, глава держави та ін. У судовому механізмі провідну роль у визнанні організації терористичною відіграє суд. Політичний механізм є характерним, зокрема, для США, Великобританії, Канади. Судовий активно застосовується на пострадянському просторі й у більшості соціалістичних країн, зокрема в Російській Федерації, Республіках Казахстан і Білорусь.

Ключові слова: протидія тероризму, терористична діяльність, визнання організації терористичною, антитерористична діяльність.

Тероризм сегодня является настоящей глобальной проблемой. Статья посвящена анализу механизма признания организации террористической и привлече-
© А.А. Аносенков, 2015

ния ее к ответственности в Украине. Автор сравнил позиции отечественных и зарубежных исследователей по вопросам, касающимся порядка признания организации террористической. В мировой практике для признания организации террористической используются преимущественно два пути: политический и судебный. Политический предполагает активное участие в такой процедуре соответствующих органов государственной власти. Как правило, это ведущие политические партии, правительство, парламент, глава государства и др. В судебном механизме ведущую роль в признании организации террористической играет суд. Политический механизм характерен, в частности, для США, Великобритании, Канады. Судебный активно применяется на постсоветском пространстве и в большинстве социалистических стран, в частности в Российской Федерации, Республичах Казахстан и Беларусь.

Ключевые слова: противодействие терроризму, террористическая деятельность, признание организации террористической, антитеррористическая деятельность.

Terrorism today is a truly global problem. The paper analyzes the mechanism of recognition terrorist