

**Деякі питання еволюції наукових поглядів
на інститут адміністративної відповідальності**

Інститут адміністративної відповідальності має не досить тривалу історію, яка може бути розділена на історію законодавства про адміністративну відповідальність та історію наукових поглядів про зазначений інститут адміністративного права. Безумовно, що більш довгий шлях у своєму історичному 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.

Аналіз наукових праць перших вчених-адміністративістів (далі мова буде йти про тих вчених, які у своїх роботах почали показувати та доводити різницю між поліцейським та адміністративним правом, визнавши останнє самостійною галуззю права, яка прийшла на зміну поліцейському праву) свідчить, що вони особливої уваги інституту адміністративної відповідальності ще не приділяли, обминаючи його у своїх доробках взагалі або торкаючись лише поверхово. На нашу думку, таке ставлення до адміністративної відповідальності було обумовлено існуючим станом законодавства, яке, по-перше, не знало ніякої різниці між такими важливими для сучасних адміністративістів термінами як злочин та проступок. По-друге, воно не знало також особливостей і специфіки адміністративних стягнень, останні були представлені тими ж заходами, які застосовувалися за вчинення злочинів. По-третє, не існувало також і спеціальних нормативних актів, які б закріплювали порядок притягнення осіб до адміністративної відповідальності. Таким чином, наприкінці XIX ст. інститут адміністративної відповідальності ще не набув жодних чітких форм свого існування, перебуваючи під впливом кримінального законодавства та кримінально-правової науки.

Розвиток адміністративного законодавства викликав появу певних нормативних актів, які у подальшому стали предметом наукових дискусій вчених-адміністративістів щодо інституту адміністративної відповідальності. З цього приводу В. М. Гессен стверджував, що з 1889 р. значні повноваження щодо накладення стягнень у позасудовому порядку перейшли від судових органів до адміністративних, що до зазначеного часу було нетиповим для російського законодавства. Тобто, іншими словами, з цього часу стало можливим накладення на осіб не тільки судових, але й адміністративних стягнень, які, за ствердженням автора, накладалися за невиконан-

ня обов'язкових постанов та розпоряджень адміністративної влади. Отже, завдяки такому кроку адміністративні органи отримали можливість у примусовому порядку забезпечувати виконання рішень, які вони приймали у процесі своєї управлінської діяльності.

Аналізуючи законодавство останньої чверті XIX ст., В.М.Гессен виділив кілька категорій осіб, які були наділені, за його термінологією, «правом каральної влади» або правом накладення адміністративних стягнень. Так, зокрема, подібне право 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 не більше двох днів; б) земським начальникам, яким надавалося право без будь-якого формального провадження застосувати до порушників арешт на строк не більше трьох днів або грошове стягнення не більше шести карбованців; в) місцевим поліцейським начальникам, які мали можливість накладати на винних осіб арешт строком до 3-х діб; г) губернаторам, повноваження яких обмежувалися правом накладення арешту до 7 днів; д) міністру внутрішніх справ, якому надавалося право накладення арешту до одного місяця, відбування якого могло бути призначено у тюрмі. Крім цього, В.М.Гессен до суб'єктів, які наділялися зазначеними вище повноваженнями, відносив також і адміністрації відповідно до положення про посилену або надзвичайну охорону та військовий стан [1, с.42–43]. Подібний висновок був зроблений вченим з огляду на положення «Про заходи щодо охорони державного порядку та громадського спокою» [2, с.27–29], відповідно до якого генерал-губернаторам дозволялося накладати на осіб за порушення виданих ними обов'язкових постанов стягнення, які не перевищували трьох місяців арешту або 500 карбованців.

Вивчення більш пізніх праць вчених-адміністративістів, як було зазначено, не дозволяє зробити практично ніяких висновків щодо стану наукової розробки інституту адміністративної відповідальності. У зазначений період (до 1917 р.) вчені у своїй більшості якщо і вели мову про примусові повноваження адміністрації, то зупинялися, головним чином, на інших заходах адміністративного примусу, наприклад, застосуванні зброї [3, с.7–42], поліцейському арешті [4, с.135–139] або взагалі обмежувалися загальним аналізом інституту адміністративного примусу [5, с.198–206] тощо.

Ситуація з дослідженням інституту адміністративної відповідальності почала змінюватися лише у 20-х рр. минулого століття, часи, коли почали з'являтися численні нормативні акти, які містили у собі такі терміни, як «адміністративні стягнення», «накладення стягнень у адміністративному порядку», «заходи адміністрації».

вного впливу», що не могло не вплинути і на науковий інтерес до вивчення юридичної природи та змісту зазначених понять.

Як і за часів царату, адміністративна відповідальність продовжувала розглядатися як реакція на порушення обов'язкових постанов, які видавалися адміністративними органами. При цьому, на думку вчених, головна проблема полягала у тому, що видання подібних нормативних актів, а також встановлення санкцій за їх порушення було позбавлено контролю з боку вищих органів, що, як наслідок, призводило до зловживань у цій сфері, які пов'язувалися з надмірною та невинуватою регламентацією можливої та необхідної поведінки громадян, встановленням надмірно високих штрафів за порушення подібних заборон. Так, Г. С. Попов з цього приводу писав: «Бувають випадки, що 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 [6].

Закріплене у чинних нормативних актах право органів управління на притягнення осіб до адміністративної відповідальності вимагало і свого наукового обґрунтування. З цього приводу у юридичній літературі відмічалось, що в адміністративній практиці зустрічається чимало порушень правил, які видаються суб'єктами управління, що негативно впливає на практику управлінням діяльності. У зв'язку з цим перед адміністративними органами завжди стоїть завдання попередження можливості невиконання таких правил. Озброївшись подібним висновком, Г. Португалов писав: «Звідси і два основних положення обґрунтування права стягнень у адміністративному порядку: *нетяжкість проступку*, тобто таке порушення адміністративного розпорядження, яке саме по собі не утворює злочин, але вимагає певної з боку адміністративної влади реакції, та *особливість завдань управління*, які вимагають створення заходів попередження порушень, звідки випливає неможливість для них покарання як судової кари за вчинений злочин і припустимість лише стягнення для поновлення порушеного правопорядку» [7].

Крім цього, Г. Португалов обґрунтовував необхідність: встановлення рубрик проступків та максимального розміру стягнень, які

могли бути накладені за вчинення останніх; запровадження формальних гарантій для особи, яка притягалася до відповідальності; закріплення стислого строку притягнення до відповідальності, після завершення якої справа могла бути вирішена лише судом; введення колегіального порядку розгляду справ про адміністративні проступки; встановлення системи оскарження постанов адміністративних органів [7]. 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 – був спрямований на охорону та захист прав і свобод тих громадян, які ставали учасниками адміністративно-юрисдикційних відносин. Зауважимо, що деякі з висловлених побажань та пропозицій були сприйняті законодавцем і знайшли своє закріплення у чинних нормативних актах. Як приклад, можна назвати постанову ВУЦВК від 30 серпня 1922 р., якою було затверджене Положення про видання обов'язкових постанов та накладення за їх порушення стягнень у адміністративному порядку [8]. Відповідно до зазначеного акта законодавець чітко назвав та обмежив максимальні розміри адміністративних 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 справ про адміністративні проступки (протягом трьох днів з дня отримання протоколу про порушення обов'язкової постанови); надав можливість громадянам, підданим адміністративному стягненню, клопотати перед органом, який виніс постанову про накладення стягнення, про її перегляд або оскаржити таку постанову у вищій орган.

Однак зазначене положення несло у собі не тільки позитивні моменти. У даному випадку мова йде про те, що його норми вступали у колізію з нормами Кримінального кодексу УРСР, що, зрозуміло, не сприяло ні законності, ні ефективності правозастосовної діяльності. Так, відповідно до ст. 1 зазначеного положення місцеві органи влади мали право видавати обов'язкові постанови з питань управління та охорони порядку, а також з метою розвитку діючих декретів та положень стосовно питань громадської безпеки та порядку, народного здоров'я, правил, що регулюють торгівлю, збір податку, боротьбу із стихійними лихами тощо, з включенням у ці постанови вказівок про відповідальність за їх недотримання, яка реалізувалася у адміністративному порядку. Однак, це положення суперечило ст.ст. 217, 2171, 2172, 218, 221, 224, 225 та 227 Кримінального кодексу, який встановлював, 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 співпадали із санкціями, які могли бути застосовані на підставі положення від 30 серпня 1922 р. [9, с.146–154].

Отже, зазначені нормативні акти встановлювали два різні види юридичної відповідальності за вчинення одних і тих самих порушень. Подібна ситуацію, на нашу думку, ще раз підтверджує той факт, що у 20-ті роки ХХ 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, який містив би у собі усі склади адміністративних проступків, за вчинення яких наставала б адміністративна відповідальність.

Важливим кроком у напрямку розв'язання зазначених труднощів стало прийняття Адміністративного кодексу УРСР [10], який, крім іншого, надав також і новий поштовх у дослідженні інституту адміністративної відповідальності. Заслуга зазначеного нормативного акта була у тому, що він уніфікував, принаймні на час його прийняття, усе законодавство про адміністративну відповідальність, підвів його під один знаменник, встановивши єдині розміри і види адміністративних стягнень, суб'єктів, уповноважених на їх застосування, порядок такого застосування тощо. Серед авторів, які приділили свою увагу вивченню та аналізу Адміністративного кодексу УРСР, зокрема, інституту адміністративної відповідальності, варто назвати прізвище професора Кобалевського, який зупинився на розгляді зазначеного інституту у своєму підручнику з адміністративного права.

Так, розмірковуючи з приводу інституту адміністративного примусу, В. А. Кобалевський його складовим елементом називав адміністративні стягнення, під якими розумів шкоду, яка завдається громадянину адміністративною владою у наслідок порушення ним правових норм, встановлених у законі [11, с.172]. Проводячи аналіз існуючого порядку притягнення осіб до адміністративної відповідальності, автор дійшов висновку, що вітчизняний інститут адміністративної відповідальності несе у собі певні елементи теорії формальної суворості адміністративних стягнень, яка була розроблена у європейській юридичній науці. До таких елементів вчений відносив сумарний порядок накладення стягнень, який здійснювався без виклику сторін та допиту свідків, за протоколом міліцейських агентів. На жаль, автор у своїй праці уникнув будь-яких поглиблених оцінок зазначеного та інших положень чинного законодавства, присвяченого адміністративній відповідальності, а обмежився лише їх механічною констатацією,

що не дозволяє повною мірою встановити його вклад у наукове обґрунтування зазначеного інституту адміністративного права.

Подальший законодавчий розвиток інституту адміністративної відповідальності, який пов'язувався, наприклад, із збільшенням кількості адміністративних проступків, за вчинення яких наставала адміністративна відповідальність, розширенням прав місцевих рад у галузі видання обов'язкових постанов, за порушення яких передбачалося застосування заходів адміністративного впливу, уточненням порядку провадження у справах про порушення загальнообов'язкових постанов, зміною системи органів, які мають право накладати адміністративні стягнення, обмеженням застосування штрафів у адміністративному порядку, призвів до того, що у 40-х роках минулого століття науковці почали виділяти декілька паралельно існуючих процедур застосування адміністративних стягнень: 1) коли не тільки факт порушення встановлювався та накладення адміністративного стягнення здійснювалося рішенням адміністративного органу, але останній у безспірному адміністративному порядку виконував і саме стягнення; 2) коли встановлення факту порушення та накладення адміністративного стягнення здійснював адміністративний орган, але при відмові порушника сплатити накладений штраф або при несплаті його у встановлений термін, питання про вилучення суми штрафу за рахунок майна порушника переносилося до суду; 3) коли порушення акта управління тягнуло за собою не тільки застосування стягнення, але і вчинення адміністративними органами певних дій щодо майна порушника, наприклад, знесення самовільно збудованої споруди [12, с.103–104].

У кінці 40-х років у юридичній літературі почали з'являтися також і принципово нові, невідомі інституту адміністративної відповідальності положення, до яких, наприклад, належали роздуми про принципи адміністративної відповідальності, а також про можливість відмежування проступки від злочинів за ступенем їх суспільної небезпеки. Так, вважалося, що застосування адміністративного стягнення базується на наступних принципах: 1) адміністративне стягнення може бути накладене за правопорушення, у якому нема ознак кримінально-караного діяння; 2) адміністративне стягнення накладається на особу, яка винна у порушенні права; за відсутності вини у діях порушника адміністративне стягнення не може бути накладене; 3) адміністративне стягнення накладається у суворій відповідності з вимогами законності, тобто уповноваженими органами, у межах наданих їм прав, із дотриманням встановлених законом строків, за порушення законних вимог державних органів та їх посадових осіб [13, с.133–134].

Вагоме місце у науковому дослідженні інституту адміністративної відповідальності відводилося також і аналізу особливостей та порядку застосування адміністративних стягнень, перелік яких на-

прикінці 50-х років мав такий вигляд: попередження; штраф; виправно-трудова робота; адміністративний арешт; конфіскація майна [14, с.94–97].

Новий виток у дослідженні адміністративної відповідальності припав на 60-ті роки, часи коли був виданий Указ Президії Верховної Ради СРСР «Про подальше обмеження застосування штрафів, що накладаються в адміністративному порядку» [15]. У ці часи активно почала розвиватися наукова діяльність великої кількості відомих вчених, які докладали чимало зусиль також і дослідженню інституту адміністративної відповідальності. Так, зокрема, над зазначеною проблематикою працювали Д. М. Бахрах, Є. В. Додін, М. І. Єропкін, В. І. Ігітов, О. П. Ключніченко, Т. І. Козирєва, А. Є. Луньов, Л. А. Попов, І. С. Самощенко, М. С. Студенікіна, О. М. Якуба, які у своїх працях досліджували питання кодифікації законодавства про адміністративну відповідальність; співвідношення заходів адміністративного та громадського впливу на правопорушників; підстави адміністративної відповідальності; питання охорони прав особи, залученої у сферу адміністративної юрисдикції; особливості адміністративної відповідальності окремих суб'єктів тощо.

Однією з найбільш значних подій для інституту адміністративної відповідальності, яка вплинула також і на його подальше наукове дослідження практично аж до наших часів, стало прийняття Основ законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення [16] і на їх базі республіканських кодексів. Даючи оцінку зазначеному нормативному актові, М.С.Студенікіна наголошувала на тому, що він був першим в історії держави кодифікованим актом, у якому вирішувалися найбільш важливі питання відповідальності за адміністративні правопорушення. Основи, продовжувала автор, об'єднали у собі усі принципи положення про адміністративну відповідальність, яка склалися у радянському праві та були вже зафіксовані у різних нормативних актах. Разом з тим у них був закріплений ряд нових важливих положень, спрямованих на подальший розвиток демократичних засад законодавства про адміністративні правопорушення, посилення гарантій прав громадян та зміцнення законності [17].

І справді, наступні наукові пошуки у сфері адміністративної відповідальності підтвердили слова М. С. Студенікіної. У 80-х роках минулого століття побачили світ численні наукові доробки вчених-адміністративістів, у яких автори приділяли надзвичайно багато уваги процесуальним аспектам реалізації адміністративної відповідальності, що без сумніву, було спрямовано на підвищення ефективності та законності даного виду правозастосовчої діяльності. Так, зазначена проблематика стала предметом наукових статей, навчальних посібників, монографій Д. М. Бахраха, І. О. Галагана,

С. Т. Гончарука, М. В. Коваля, О. П. Коренєва, М. Я. Масленнікова, Є. С. Павлова, О. П. Шергіна, О. Ю. Якімова та ін.

Роблячи загальний висновок з викладеного, зазначимо, що інститут адміністративної відповідальності є відносно молодим правовим явищем, яке виникло наприкінці XIX століття і мало своїм головним завданням створення такої системи адміністративних засобів, які б у разі потреби у примусовому порядку спонукали громадян до виконання розпоряджень суб'єктів публічного управління, які зазвичай втілювалися у форму обов'язкових постанов. Зміна політичної ситуації в країні на початку XX ст. майже не вплинула на розуміння науковцями та державними діячами завдань зазначеного інституту, який у зв'язку з цим продовжував виконувати раніше покладені на нього завдання. Єдиним, що змінилося, було намагання надати адміністративній відповідальності самостійного характеру серед інших видів юридичної відповідальності та демократичних форм, спрямованих на охорону та захист прав і свобод громадян.

Нині на порядку денному здійснення нової реформи інституту адміністративної відповідальності, головною метою якої має стати розмежування адміністративних і кримінальних проступків та заходів впливу, які за них застосовуються, тобто надання цьому інституту ознак саме адміністративної відповідальності як позасудового виду юридичної відповідальності.

Список літератури: Гессен В.М. Административное право. СПб., 1908. 2. Антология мировой правовой мысли. В 5 т. Т. V. Россия конец XIX – XX в. Нац. обществ.-науч. фонд; Руководитель науч. проекта Г.Ю. Семигин. М., 1999. 3. Гаген В.А. Учебник административного права. Ростов на Дону, 1916. 4. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). Казань. 1911. 5. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. 6. Попов Г.С. Порядок издания обязательных постановлений и административные взыскания // Власть Советов. 1923. № 11–12. 7. Португалов Г. Административные взыскания // Власть Советов. 1922. № 3. 8. Положение об издании обязательных постановлений и наложении за их нарушения взысканий в административном порядке: Постановление Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 30. 08. 1922 г. // Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 1922. № 38. Ст. 577. 9. Кобалевский В. Очерки советского административного права. Госуд. изд. Украины. 1924. 10. Адміністративний кодекс УРСР // 36. узаконень та розпоряджень Робітничо-селянського уряду України. 1927. № 63-65. Ст. 240. 11. Кобалевский В. Советское административное право. Юрид. изд-во Наркомюста УССР. Х., 1929. 12. Евтихийев И.И., Власов В.А. Административное право СССР. М., 1946. 13. Студеникин С.С. Советское административное право. М., 1949. 14. Советское административное право. Учебник / Под ред. С.С. Студеникина, М., 1958. 15. О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21. 06. 1961 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 35. Ст. 368. 16. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909. 17. Студеникина М.С. Кодификация республиканского законодательства об административных правонарушениях // Сов. государство и право. 1981. № 10.

Надійшла до редколегії 05.07.06