

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

DOI 10.18524/2304-1587.2018.1(32).133838

УДК 342.9

В. Ю. Чернишова

аспірант

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
кафедра адміністративного права
вул. Володимирська, 60, Київ, 01033, Україна

ПРОБЛЕМА РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті досліджуються юридичні та фактичні причини недосконалості дії інституту адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень відповідно до законодавства України в адміністративно-деліктній сфері, проводиться логічний зв'язок між формуванням уявлення про свободу індивіда у правовій державі та становленням інституту публічної відповідальності вищезгаданих суб'єктів, наводяться приклади підходів до поняття інституту адміністративної відповідальності з їх критичним авторським осмисленням, пропонуються реальні дієві кроки до вирішення закладеної у статті проблематики.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, суб'єкт владних повноважень, публічна відповідальність, свобода індивіда, інститут адміністративного права.

Постановка проблеми. У системі адміністративного права безумовно важливе місце займає правове регулювання захисту прав, свобод та інтересів осіб (як фізичних, так і юридичних), що підтверджується завданнями Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), відповідно до статті 1 якого визначено, що ними є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Сучасний правовий порядок нашої держави, на жаль, створює умови, за яких порушені права осіб суб'єктами, які наділені повноваженнями

влади, підлягають відновленню за часто складною процедурою. Головною причиною, на нашу думку, є відсутність єдиного і доступного для розуміння механізму захисту прав, свобод та інтересів. Причини ж такої відсутності можуть бути набагато складніші та більш комплексні, ніж відсутність правової норми або неприйнятий нормативний акт: для більш осмисленого розуміння та подальшого формування адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень необхідно також проаналізувати взаємовідносини «особа – влада».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню заданої проблематики приділили увагу такі науковці, як В. Авер'янов, С. Студенікін, Д. Бахрах, І. Галаган, І. Веремеєнко, О. Якуба, Р. Павловський, Є. Додін, Ю. Козлов, А. Альохін, Л. Коваль, В. Колпаков, С. Гончарук, О. Банчук, Д. Лук'янець, А. Комзюк, А. Матіос, Є. Курінний, О. Охотнікова, Л. Смоловата іт.

Мета статті. Метою даної статті є виявлення основних очевидних причин недосконалого, на наш погляд, механізму захисту порушених прав, свобод та інтересів осіб від діянь суб'єктів владних повноважень, а також формування можливої моделі реалізації вищезгаданого інституту для розкриття поставленої мети.

Викладення основного матеріалу. Історичний розвиток інституту громадянського суспільства та держави, а також природне психологічно обумовлене тяжіння людини до змін стають причиною появи різних форм взаємодії між особою та державою. Із точки зору держави, кожна особа (не обмежуючись критерієм громадянства чи підданства) виступає об'єктом впливу, з точки ж зору особи – навпаки: державою можна управляти, використовуючи спеціальні правові, соціальні та інші інструменти. Природа взаємодії вказаних суб'єктів не завжди є паритетною. Із одного боку, якщо взяти за основу підхід Л. Петражицького [1, с. 26], людина – індивід – емоційно, інтуїтивно створює навколо себе таку реальність, у тому числі і правову, в якій кожен член наділений певними правами та обов'язками, а, отже, такий індивід генетично спроможний вступати у відносини влади-підпорядкування, і такі відносини є ніщо інше для індивіда, як психологічна норма його існування. Поміркувавши, із зазначеним твердженням важко не погодитись, оскільки сьогодні практично неможливо уявити наявність держави без регламентованої структури влади. Із іншого ж боку, імператив, який природнім шляхом самою ж владою створюється, буде суперечити ідеї свободи – незалежності людини. Аналіз підходів до трактування свободи та її зв'язок із індивідом дозволяє дійти висновку, що екзистенція свободи неможлива без міри суспільної відповіді, тобто реакції на таку свободу, іншими словами, будь-яке трактування свободи, є вираження цієї свободи в дії, а будь-яка дія – активна чи пасивна – буде мати результат для індивіда та його оточення. І саме з цього ключового моменту починається найважливіша частина існування свободи – момент настання відповідальності – моральної та матеріальної ціни за реалізацію свободи. Якщо ж заперечувати наявність відповідальності як одного з основоположних елементів суспільного порядку, можна вести мову про прийняття всеосяжного хаосу за належне.

Вище мова йшла про такого суб'єкта носія свободи, як людина, або, як було вже сказано, індивіда, якого з легкістю можна ідентифікувати за певними критеріями та характеристиками, в буквальному розумінні знайти

та притягнути до відповідальності, якщо його волевиявлення – вираження свободи – суперечить установленому та санкціонованому суспільному ладу. Набагато важче знайти відповідь на питання, хто буде нести відповідальність за діяння носія влади, якщо таким носієм є колективна організація? Можлива й інша проблема: носієм влади є фізична особа, але її повноваження дублюються та кореспондуються з повноваженнями колективного суб'єкта, а, можливо, і не одного. Ці, на перший погляд, тривіальні питання стають реальними проблемами для існуючих державних порядків, коли права і свободи окремої особи нікчемним чином нівелюються перед державною машиною влади.

Звернувшись до поняття адміністративної відповідальності, варто вказати, що в науковій літературі існують наступні підходи до її розуміння. В. Б. Авер'янов розглядає адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності і підкреслює, що вона є сукупністю адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженим органом до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих адміністративних санкцій [2, с. 91].

А. Т. Комзюк розглядає адміністративну відповідальність як особливий вид юридичної відповідальності, якій притаманні всі ознаки останньої, і тому він пов'язує її із застосуванням заходів державного примусу, передбачених санкціями правових норм, реакцією на правопорушення, застосуванням санкцій, що створює для правопорушника наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний зазнати [3, с. 15].

Д. М. Лук'янець відносить адміністративну відповідальність до виду публічної відповідальності і пов'язує її природу з управлінськими відносинами і публічним примусом, який виходить від органів публічної (спеціальної) компетенції і у виняткових випадках – судів. Автор указує, що адміністративна відповідальність – відповідальність управлінська [4] і підкреслює неновизну даної гіпотези, опираючись на роботу І. О. Галагана [5] 70-х років. Визначення ж інституту адміністративної відповідальності Д. М. Лук'янець пропонує наступне: «сукупність норм, які визначають структуру, принципи і правила функціонування механізму реалізації в адміністративному порядку санкцій правових норм, які мають форму стягнень» [6, с. 9].

Порівняно з попередніми, вельми спірним підходом вважаємо підхід Л. В. Коваль, яка вважає, що «адміністративна відповідальність – це суспільні відносини, що регулюється нормами матеріального і процесуального адміністративного права, а також кримінального та цивільного процесів і націлені на адміністративне покарання громадян, винних у скоєнні адміністративного правопорушення» [7, с. 7]. По-перше, спостерігається конфлікт юрисдикцій при такому підході, по-друге, законодавство не містить такого поняття, як «адміністративне покарання», а впровадження такого лише посилить плутанину в дефініціях, яка існує зараз, і не вирішить проблему поняття адміністративної відповідальності.

У будь-якому випадку, згідно з чинним законодавством, адміністративна відповідальність (якщо мова йде про адміністративно-деліктні відносини) настає лише при наявності єдиного юридичного факту – вчинення адміністративного проступку, перелік яких наведено у КУпАП та інших

численних актах, що ускладнює процес кваліфікації діянь як адміністративних проступків, а, отже, і притягнення до відповідальності також стає проблематичним.

Також слід приділити увагу визначенню місця інституту адміністративної відповідальності в системі права України. Одночасно з існуванням підходу, що адміністративна відповідальність є інститутом Загальної частини адміністративного права [8, с. 23], наприклад, В. К. Колпаков залишається прихильником існування і впровадження абсолютно окремої галузі права – адміністративно-деліктного права, а також чіткого відмежування адміністративних відносин від відносин адміністративної відповідальності. У своїй роботі [9, с. 81] він наводить приклади широкого і вузького тлумачення предмета адміністративного права і підкреслює, що норми і відносини адміністративного проступку і адміністративно-деліктні відносини не «вписуються» в концепцію предмета адміністративного права. В. К. Колпаков на підтвердження своєї гіпотези наводить доводи прихильників, на його думку, традиційного підходу в розумінні предмета адміністративного права і вказує на те, що навіть вони (прихильники) підкреслювали відособленість і своєрідність норм [10, с. 34] і відносин [11, с. 93] адміністративно-деліктної сфери. Проте, якщо розглядати процес притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень, починаючи від винесення акту (постанови) про адміністративне правопорушення до оскарження, то, відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), оскарження рішень, дій чи бездіяльності вищевказаних суб'єктів здійснюється в порядку адміністративного судочинства, яке В. К. Колпаков не включав до адміністративно-деліктної сфери.

За іншим більш поширеним підходом адміністративна відповідальність є частиною особливого адміністративного права, а норми, що регулюють основні засади (принципи) адміністративної відповідальності, належать до загальної частини вітчизняного адміністративного права [8, с. 22-23].

Очевидно, єдиної думки з приводу визначення відносин відповідальності в середовищі взаємин публічної адміністрації та громадян немає.

У ході логічного аналізу положень КУпАП можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність має індивідуальний характер і стосується виключно фізичної особи. КУпАП у частині суб'єктів владних повноважень передбачає відповідальність посадових осіб. Згідно із законодавством України, посадові особи – це особи, які постійно або тимчасово здійснюють функції представників влади, а також займають постійно або тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих обов'язків або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Дане визначення законодавець вніс до Кримінального кодексу України і, що зрозуміло, не обмежився критерієм причетності до здійснення влади. Законом України «Про державну службу в Україні» не надане визначення посадової особи, проте є визначення державного службовця, яким є громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), отримує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Не вдаючись у дискусію про різницю між поняттями «посадова особа» і «службова особа» (що не є предметом статті), зазначимо, що інститут адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень обмежується індивідуальним суб'єктом, тобто суб'єкт колективний не може бути притягнутий до адміністративної відповідальності. Дана законодавча обмеженість не дає можливості говорити про існування в сьогоденному правовому полі України такого субінституту, як «адміністративна відповідальність суб'єктів владних повноважень», оскільки не зрозуміло, як законодавець у цьому контексті співвідносить адміністративну деліктологію (регулювання КУпАП) та адміністративне судочинство (регулювання КАС України).

КУпАП сьогодні не задовольняє вимоги громадянського суспільства України через наявність великого масиву застарілих норм, недосконалих складів адміністративних проступків і своєї «радянської» природи. Паралельне актуальне питання – це можливість існування кодифікованого акту для адміністративно-деліктної сфери в цілому. Регулювання відносин адміністративної відповідальності можна спостерігати і в інших кодексах (Митний кодекс України, Повітряний кодекс України, Земельний кодекс України, Кодекс торговельного мореплавства України) і актах (Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»), а також можна виділити в окремий вид - спільне регулювання КУпАП та іншими актами, як, наприклад, ст. 110 Водного кодексу України, яка передбачає склади правопорушень, за які може наступати в тому числі адміністративна відповідальність. Дане протиріччя необхідно врегульовувати комплексним переглядом норм КУпАП та зміною правового підходу до нормативного закріплення відносин.

Ще десятиліттям раніше О. А. Банчук звернув увагу на те, що застарілий підхід в адміністративно-деліктній термінології, вживаючи поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративна відповідальність», відносить їх лише до фізичних осіб, не беручи до уваги іншу сторону відносин – представника держави. Із огляду на наукові та практичні напрацювання в даному напрямку того часу, автор пропонує підхід, при якому суб'єкт публічної адміністрації (в сучасному розумінні) може бути притягнутий до адміністративної відповідальності лише за рішенням адміністративного суду за вчинення адміністративного правопорушення, тобто до суб'єкта владних повноважень не можуть бути застосовані положення КУпАП, а сам КУпАП слід замінити на Кодекс про діяння фізичних або юридичних осіб [12, с. 289]. Вважаємо, що таким чином «розвантаження» адміністративно-деліктної сфери дії КУпАП за суб'єктним критерієм може мати позитивний результат навіть для сучасної правової та судової системи України.

Додатковим можливим варіантом вирішення завдання з розвантаження адміністративно-деліктної сфери можна вважати виокремлення протиправних діянь, що скоюються суб'єктами владних повноважень, до сфери кримінальних проступків у межах упровадження реформи кримінального законодавства, але дане припущення потребує окремого дослідження.

На окрему увагу заслуговує концепція публічної відповідальності суб'єктів владних повноважень як носіїв публічної влади [13]. Якщо розглядати юридичну відповідальність з точки зору поділу на позитивну та

негативну, то публічна відповідальність матиме прояв і у позитивному, і негативному значенні (на противагу підходу, визначеному КУпАП). Публічна відповідальність у такому розумінні по суті і є реалізацією статті 14 КУпАП. Для вирішення прикладної проблеми інституту адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень можливим є запровадження поняття публічної відповідальності як відповідальності суб'єктів владних повноважень за свою публічну діяльність (у межах наданих суб'єкту повноважень) перед особами. Справи з приводу притягнення вищевказаних суб'єктів до публічної відповідальності мають бути предметом розгляду адміністративних судів України, за виключенням справ з підстав притягнення до інших видів відповідальності.

Висновки. Основними проблемами реалізації інституту адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень є застаріле нормативно-правове регулювання адміністративно-деліктної сфери «радянським» КУпАП, відсутність єдино визначеного підходу до поняття адміністративної відповідальності та поняття посадової особи, а також юрисдикційний конфлікт у судовому регулюванні спорів, пов'язаних із вирішенням справ, у яких відповідачем виступає суб'єкт владних повноважень. Шляхами вирішення зазначених проблем можуть бути: по-перше, віднесення розгляду справ про правопорушення з боку суб'єктів владних повноважень до компетенції виключно адміністративних судів із одночасним внесенням змін до КУпАП. Ця необхідність пояснюється метою статті 14 КУпАП, яка вказує, що посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків. Тобто, простежується очевидний управлінський характер відносин, для таких осіб виділена окрема сфера дії кодексу, а адміністративне стягнення, що може вплинути на їх спеціальний статус – це лише стягнення, що передбачено п. 5 ч. 1 ст. 24 КУпАП, а саме: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Отже, важлива управлінська, контрольна, виконавча та інші цілі діяльності суб'єктів владних повноважень та суспільне очікування зумовлюють необхідність у судовому врегулюванні спорів. По-друге, до сьогодні не визначено єдиного універсального міжгалузевого поняття посадової особи, що унеможливорює однакове тлумачення цього терміну при настанні юридичних фактів. Вирішення цієї задачі для сфери адміністративної відповідальності є вкрай важливим, оскільки ст. 14 КУпАП не дає остаточної відповіді на це питання. До того ж, для розкриття питання адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень у межах наявного кодифікованого нормативного регулювання адміністративно-деліктної сфери необхідно ввести поняття посадової особи як особи, що виконує свої посадові та службові обов'язки у діяльності публічної адміністрації. По-третє, необхідно визначитись із нормативними межами поняття адміністративної відповідальності, врегулювавши суперечку між КУпАП та КАС України у провадженнях у справах щодо рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень. По-четверте, одним із можливих шляхів вирішення визначеної проблеми може бути притягнення суб'єктів владних повноважень до абсолютно нового для сучасного вітчизняного праворозуміння виду відповідальності – публічної.

Список літератури

1. Петражицкий Л. И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. М.: Издательство Юрайт, 2016. Ч. 1. 295 с.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право: В. Б. Авер'янов та ін. К.: Юстиніан, 2007. 288 с.
3. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник / А. Т. Комзюктаін. Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. 99 с.
4. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.
5. Галаган Й. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. д-ра юр. наук : 12711. ВНИИСЗ. М., 1971. С. 18-24.
6. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2007. 35 с.
7. Коваль Л. В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. К.: Вид-во Київ. держ. ун-ту, 1975. 65 с.
8. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право : навч. посіб / В.В. Галунько та ін. ; за ред. проф. В. В. Галунька. Херс.: Гринь Д. С., 2015. Т. 1. 272 с.
9. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. К., 2005. 590 с.
10. Коренев А. П. Нормы административного права и их применение. М.: Юридическая литература, 1978. 144 с.
11. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права. М.: Изд. Московского ун-та, 1967. 160 с.
12. Банчук О. А. Шляхи реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні // Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 35. С. 288–292.
13. Смолова Л. М. Публічна відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування: перспективи розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Львів: Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2015. 20 с.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2018

В. Ю. Чернышева

Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко,
кафедра административного права
ул. Владимирская, 60, Киев, 01033, Украина

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Резюме

Предметом исследования в статье являются юридические и фактические причины несовершенства действия института административной ответственности субъектов властных полномочий согласно законодательству Украины в административно-деликтной сфере, проводится логическая связь между формированием представления о свободе индивида в правовом государстве и публичной ответственности вышеупомянутых субъектов,

приводятся аргументы в пользу привлечения именно к административной ответственности субъектов властных полномочий.

Ключевые слова: административная ответственность, субъект властных полномочий, публичная ответственность, свобода индивида, институт административного права.

V. Iu. Chernyshova

Kyiv Taras Shevchenko National University,
The Department of Administrative Law
Volodymyrska str., 60, Kyiv, 01033, Ukraine

THE INSTITUTE OF AMINISTRATIVE LIABILITY OF PUBLIC AUTHORITIES: REALIZATION PROBLEM

Summary

The subject of the research in the article is the imperfection of the public authorities' administrative liability and its legal and factual reasons in order to Ukraine legislation. The research area is the tort liability. There is a logical association between the formation of perception of individual's liberty in the state of law and the public authorities' public liability. Also were given arguments that authorities should be held administratively liable.

Key words: administrative liability, public authorities, public liability, freedom of individual, institute of the administrative liability.