

Г. П. Циверенко, аспірант Інституту права
ім. В. Сташиса Класичного приватного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НАРОДНОГО ВОЛЕВІЯВЛЕННЯ

У статті сформульовано й обґрунтовано низку наукових та прикладних положень, спрямованих на вдосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, що зазіхають на здійснення народного волевиявлення громадян. Запропоновано ряд змін до законодавства про адміністративну відповідальність для вдосконалення правового захисту виборчих прав громадян.

В статті изложена обоснованная схема научных и прикладных положений, направленных на усовершенствование административной ответственности за правонарушения, которые посягают на реализацию народного волеизъявления граждан. Предложен ряд изменений в законодательстве про административную ответственность с целью совершенствования правовой защиты избирательных прав граждан.

In the article are analysed main trends scientific approach leading scientist to study of the notion to administrative responsibility of Ukraine. The detailed analysis of discipline and administrative responsibility of the officials of the Ministry of internal affairs of Ukraine is represented; the notion of personal responsibility of the officials and political responsibility of the Home secretary are considered here.

Ключові слова. Виборче право, адміністративна відповідальність, органи державної влади, виборці.

© Г. П. Циверенко, 2010

Вступ. Делегування і використання повноважень суб'єктами адміністративного права в Україні неоднозначне. Триває безлад у питаннях розмежування повноважень та в системі підпорядкування до, під час і після виборчого процесу. Проведення будь-яких форм народного волевиявлення в Україні, серед яких вибори, референдуми, плебісцити, мітинги, народні обговорення тощо, забезпечується різноманітними засобами, насамперед правовими. Право дає необхідний інструментарій як для забезпечення охорони об'єктів народного волевиявлення, так і для створення умов для продуктивного захисту і збереження таких відносин з боку державних органів. У системі правових засобів виділяються адміністративно-правові, зокрема інститут адміністративної відповідальності.

Її суб'єкти реалізації, види, сутність і ознаки, роль та значення адміністративної відповідальності як правового інституту в різні часи були об'єктами досліджень багатьох учених. Зокрема, можна виділити праці Г. Г. Денисенка, Л. А. Пономаренка, П. І. Скрипника, І. Г. Шовкопляса та ін. Значний внесок у розробку сутності адміністративної відповідальності зробили В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, І. О. Галаган, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, М. І. Корнієнко, В. І. Олефір, В. Д. Сущенко та ін.

Питання щодо способу та порядку обрання в державні органи та на державні посади в Україні висвітлено в працях Ф. Г. Бурчака, В. М. Шаповала, В. Ф. Погорілка.

Науковий доробок вітчизняних і зарубіжних дослідників дозволяє зорієнтуватись у визначеній проблемі. Але більшість цих праць стосується питань адміністративної відповідальності й народного волевиявлення окремо.

Означені проблеми щодо визначення поняття адміністративної відповідальності проявляються як у наукових доробках вітчизняних та зарубіжних учених, так і на рівні його законодавчого закріплення. Зокрема, чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не дає визначення адміністративної відповідальності, незважаючи на те, що глава II його Загальної частини має назву “Адміністративні правопорушення і адміністративна відповідальність” [1]. Він лише обмежується вказівкою на те, що мірою адміністративної відповідальності є адміністративне стягнення, яке застосовується з метою перевиховання особи, котра вчинила адміністративне правопорушення, і запобігання вчиненню правопорушень [2]. Можна погодитися з думкою К. С. Вельського, який зазначає: “Для того щоб поняття використовувалося у суспільстві ефективно, запам'ятовувалося людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення у законодавчому акті” [3].

Постановка завдання. У науці адміністративного права і практичній діяльності поняття адміністративної відповідальності вживається як загальновідоме та зрозуміле. Але якщо проаналізувати цю відповідальність як інститут адміністративного права і категорію адміністративного законодавства, то виявляється, що воно недостатньо конкретне, а тому неоднозначне у трактуванні та сприйнятті, що, по-перше, є теоретичною проблемою, по-друге, суттєвою перешкодою розвитку законодавства про адміністративну відповідальність, у тому числі у сфері охорони культурної спадщини.

Результати дослідження. При конструюванні поняття “адміністративна відповідальність за порушення законодавства, що зазіхають на здійснення народного волевиявлення і встановлений порядок його забезпечення” виходитимемо з поняття юридичної відповідальності та її ознак, якими оперує теорія “негативної”, ретроспективної відповідальності. Серед прихильників такого напрямку, незважаючи на багатогранну наукову роботу в цій сфері, єдиного підходу до визначення адміністративної відповідальності не існує.

В адміністративному праві під “суб’єктом” розуміють носія (власника) прав і обов’язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізовувати, а покладені обов’язки виконувати [4].

З даного визначення випливає, що “претендент” на статус суб’єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб’єктивних прав і обов’язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб’єктивні права й обов’язки.

До таких особливостей (соціальних передумов) належать: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системотвірних ознак; б) персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи – персони; в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [5]. “Претендент”, який має названі особливості, набуває статусу суб’єкта тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав і обов’яз-

ків, що реалізуються останнім у сфері державного управління.

Таким чином, соціальні особливості спричинюють комплекс передумов, які свідчать про потенційну можливість бути суб’єктом, а адміністративно-правові норми, використовуючи ці передумови, по-перше, перетворюють “претендента” на суб’єкта, по-друге, визначають його місце і роль у сфері державного управління. До перших належать загальні для всіх суб’єктів адміністративного права норми (наприклад, про право звернення до органів влади із пропозиціями), до других – норми, які реалізуються тільки даним суб’єктом (зокрема, ті, що визначають права податкової міліції) [6].

Потенційна здатність мати права й обов’язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати їх (адміністративна дієздатність), а також їх наявність формують адміністративно-правовий статус суб’єкта, є складовими адміністративної правосуб’єктності. Стислі характеристики кожної з них такі.

Адміністративна правоздатність – це здатність суб’єкта мати права й обов’язки у сфері державного управління [7]. Правоздатність з’являється з моменту виникнення суб’єкта. Якщо йдеться про фізичну особу, то з моменту народження громадянина; про юридичну – з моменту державної реєстрації підприємства, закладу, організації. Припиняється – з моменту зникнення суб’єкта, тобто з моменту ліквідації підприємства, закладу, організації, стосовно фізичної особи – з моменту смерті.

Адміністративна дієздатність – це здатність суб’єкта самостійно, осмисленими діями реалізовувати надані йому права й виконувати покладені на нього обов’язки у сфері державного управління [8]. Складовою дієздатності є адміністративна деліктоздатність, тобто здатність суб’єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність.

Адміністративне законодавство України донині не передбачає адміністративної відповідальності юридичних осіб, хоча вказівка щодо її можливості вже має місце. Так, у ст. 25 Закону України “Про насіння” від 15 грудня 1993 р. наголошується, що юридичні та фізичні особи, винні у порушенні законодавства з питань насінництва, притягуються до дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності згідно із законодавством України [9].

Не визнаючи за юридичними особами адміністративної відповідальності, законодавець установлює для них матеріальну та іншу відповідальність (наприклад, накладення на об’єднання громадян таких стягнень: попередження, тимчасове зупинення діяльності, примусовий розпуск і т. д.), що кваліфікується як “заходи адміністративного характеру” (Закон України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення” від 23 вересня 1997 р.). Таку відповідальність доцільніше було б визначити терміном “відповідальність в адміністративному порядку”.

Отже, адміністративна деліктоздатність полягає у здатності фізичних осіб нести адміністративну відповідальність, а юридичних – відповідальність в адміністративному порядку, включаючи матеріальну.

Суб’єктивні права у сфері державного управління – це надана і гарантована державою, а також закріплена в адміністративно-правових нормах міра можливої (дозволеної) поведінки у правовідносинах, яка забезпечена кореспондуючим обов’язком іншого суб’єкта правовідносин [10].

Таким чином, суб’єктивні права у сфері державного управління:

а) можливість певної поведінки;

б) можливість, надана особі, яка володіє адміністративною правоздатністю й адміністративною дієздатністю;

в) можливість, надана з метою задоволення інтересів особи у сфері державного управління і виконання завдань, що стоять перед нею;

г) поведінка, що реалізується у правовідносинах;

д) поведінка у певних рамках, межах. Порушення цих меж (міри можливої поведінки) є зловживання правом;

е) існують тільки у зв'язку з відповідним юридичним обов'язком з боку іншого суб'єкта правовідносин і без виконання цього обов'язку не можуть бути реалізовані;

є) реалізація прав гарантується державним примусом щодо носія кореспондуючого обов'язку;

ж) мають юридичну природу, оскільки надаються адміністративно-правовими нормами і гарантуються державою.

Діалектична протилежність суб'єктивних прав у сфері державного управління – суб'єктивні юридичні обов'язки. Вони нерозривно пов'язані й не можуть існувати один без одного, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізовано поза виконанням обов'язку іншим. Таким чином, у державному управлінні існування обов'язків поза правами і, навпаки, прав поза обов'язками позбавлено будь-якого сенсу.

Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки – це покладена державою і закріплена в адміністративно-правових нормах міра належної поведінки у правовідносинах, їх реалізація забезпечена можливістю державного примусу. Суб'єктивні адміністративно-правові обов'язки у сфері державного управління такі:

а) необхідна, належна поведінка;

б) можуть покладатися тільки на правоздатну особу;

в) покладаються в інтересах інших осіб;

г) існують у правовідносинах;

д) не можуть існувати поза зв'язком із суб'єктивними правами у сфері державного управління;

е) реалізація забезпечується державним примусом;

є) мають свої межі, міру;

ж) мають юридичну природу, оскільки закріплені адміністративно-правовими нормами і забезпечуються застосуванням державного примусу.

У сфері державного управління суб'єктивні права й обов'язки мають як спільні ознаки, так і ті, що дозволяють їх розмежовувати [11].

Об'єднує їх спільна адміністративно-правова природа, існування в адміністративних правовідносинах, наявність меж у поведінці (і те, і друге є мірою), належність особам, які мають адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність, наявність державних гарантій.

Відмінності полягають у тому, що: а) права реалізуються в інтересах їх власника, а обов'язки в інтересах інших осіб; б) права – це міра можливої поведінки, а обов'язки – міра належної поведінки [12].

Необхідно розмежувати поняття “суб'єкт адміністративного права” і “суб'єкт адміністративних правовідносин”. Перший має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути їх учасником. Якщо громадянин не чинить адміністративних правопорушень, то він не є суб'єктом адміністративно-деліктних відносин. Громадянин України, що перебуває за її межами, може теоретично ні в яких адміністративно-правових відносинах не брати участі, тобто не бути їх суб'єктом, однак суб'єктом адміністративного права він є, оскільки адміністративно-правові норми наділили його як громадянина комплексом прав і обов'язків.

Суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний учасник правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково в них бере участь.

Важливо зазначити, що суб'єкт адміністративного права характеризується зовнішньою відокремленістю. Він виступає у вигляді єдиної особи, здатний відповідно до своїх прав і обов'язків виражати певну волю як учасник конкретних управлінських відносин. Так, орган державного управління складається з багатьох фізичних осіб і, як правило, має структурні частини, але в адміністративно-правовій сфері виступає виключно як єдина особа.

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю широке коло учасників соціальних зв'язків, про що свідчить велика кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб'єктів будь-якої іншої галузі права [13].

Суб'єктами адміністративного права виступають органи державної виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, виконавчо-розпорядчі структури органів місцевого самоврядування. Такими суб'єктами треба визнати і структурні частини підприємств, установ, організацій, наприклад факультет, цех, відділення в лікарні тощо. Ними також є громадяни, особи без громадянства, іноземні громадяни. Причому правове становище суб'єктів одного рівня неоднакове. Якщо проаналізувати адміністративну правосуб'єктність громадян, то виявиться, що вона має різницю залежно від статі, віку, стану здоров'я (не всі можуть призватись на військову службу, вступати у навчальні заклади тощо). Серед іноземних громадян особливим адміністративно-правовим статусом наділяються біженці згідно із Законом України “Про біженців” від 21 червня 2001 р. № 2557-III.

Суб'єктами адміністративного права також є суди й органи прокуратури [14]. На них, як і на всі інші організації, покладається обов'язок дотримуватися пожежних, санітарних та інших загальнообов'язкових норм і правил (витрата електричної енергії, сплата оренди).

Таким чином, для адміністративного права характерна наявність великої кількості суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями. Цим зумовлене й існування кількох варіантів їх

класифікації. Суб'єктів адміністративного права можна поділити, виходячи з належності до державних структур (державні організації та їх представники й недержавні організації та їх представники): на колективних та індивідуальних суб'єктів; фізичних та юридичних осіб тощо.

Висновки. Адміністративно-правова теорія повинна мати такі юридичні конструкції в даній сфері, що дають змогу здійснити класифікацію суб'єктів адміністративного права з урахуванням інтересів як науки і практики, так і навчального процесу в юридичних вузах. Ураховуючи їх значущість і роль у системі управлінських зв'язків, а також місце в державно-правовій ієрархічній структурі, до основних носіїв суб'єктивних прав і обов'язків у сфері державного управління взагалі та виконавчої влади зокрема треба зараховувати: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців як суб'єктів, у діяльності котрих об'єктивізуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Вельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К. С. Вельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 20.
3. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К., 2003. – С. 195.
4. Овсянко Д. М. Административное право : уч. пособие / Овсянко Д. М. – М., 1995. – 304 с.
5. Рябов Ю. А. Административная ответственность граждан и должностных лиц / Рябов Ю. А. – Пермь, 1984. – С. 11.
6. Лук'янець Д. М. Розвиток відповідальності концептуальні засади проблеми правореалізації : дис. ... д-ра юрид. наук / Лук'янець Д. М. – К., 2007. – С. 113.
7. Административное право / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М., 2000. – С. 335.
8. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навч. посіб. / Гончарук С. Т. – К., 1995. – С. 19.
9. Закон України “Про насіння” від 15 грудня 1993 р. № 3690-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 2. – 11 січня.
10. Розин Л. М. Основания административной ответственности : учебное пособие / Розин Л. М. – М., 1985. – С. 4.
11. Хабибуллин Т. Ф. О понятии административной ответственности / Т. Ф. Хабибуллин // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. – Волгоград, 1986. – С. 102–114.
12. Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : уч. пособие / Тихомиров С. В. – М., 2003. – С. 267.
13. Продаєвич В. О. Місце адміністративної відповідальності в системі заходів адміністративного примусу : дис. ... канд. юрид. наук / Продаєвич В. О. – Одеса, 2007. – С. 31.
14. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : уч. пособие / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х., 1999. – С. 121.