

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

DOI 10.18524/2304-1587.2018.1(32).133838

УДК 342.9

В. Ю. Чернишов

спірінт

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Юридичний факультет, 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 недоскопості дії інституту адміністративної відповідальності суб'єктів владиних повноважень відповідно до законодавства України в адміністративно-деліктній сфері, проводиться логічний зв'язок між формуванням уявлення про свободу індивідуальної державної діяльності інституту публічної відповідальності вищезгаданих суб'єктів, вводяться прикладні підходи до поняття інституту адміністративної відповідальності з їх критичним вторським осмисленням, пропонуються реальні дієві кроки до вирішення згаданої у статті проблематики.

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

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

Сучасний правовий порядок нашої держави, незалежно, створює умови, за яких порушені права осіб суб'єктами, які не ділені повноваженнями

влади, підлягають відновленню з чотирьох сторін процедурою. Головною причиною, на нашу думку, є відсутність єдиного і доступного для розуміння механізму з хисту прав, свобод та інтересів. Причини ж такої відсутності можуть бути наступними складнішими та більш комплексними, ніж відсутність правової норми або неприйнятий нормативний акт: для більш осмисленого розуміння та подальшого формування дієвості відповідальності суб'єктів влади повноважень необхідно також проаналізувати взаємовідносини «особ – влада».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню з даної проблематики приділили увагу такі науковці, як В. Авер'янов, С. Студенікін, Д. Бухарь, І. Гігін, І. Веремеєнко, О. Якуб, Р. Півловський, Є. Додін, Ю. Козлов, А. Альохін, Л. Коваль, В. Колпков, С. Гончарук, О. Бичук, Д. Лук'янець, А. Комзюк, А. Мтіос, Є. Курінний, О. Охотников, Л. Смолотін.

Методика. Метою даної статті є виявлення основних очевидних причин недосконалості, на наш погляд, механізму з хисту порушених прав, свобод та інтересів осіб від діянь суб'єктів влади повноважень, та кож формування можливої моделі реалізації вищезданого інституту для розкриття поставленої мети.

Викладення основного матеріалу. Історичний розвиток інституту громадянського суспільства та держави, та кож природне психологічно обумовлене тяжіння людини до змін стають причиною появи різних форм взаємодії між особою та державою. Із точки зору держави, кож особ (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. Природна взаємодія між суб'єктами 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 є ділений певними правами та обов'язками, отже, такий індивід генетично спроможний вступити у відносини влади-підпорядкування, і такий відносини є ніщо інше для індивіда, як психологічні норми його існування. Поміркувавши, із значенням твердженням в яко не погодитись, оскільки сьогодні практично неможливо уявити наявність держави без регламентованої структури влади. Із іншого ж боку, імператив, який природним шляхом сформулює волю до створення, 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 реалізації таку свободу, іншими словами, будь-яке трактування свободи, є вираження цієї свободи в дії, 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 наявності відповідальності – моральної та матеріальної ціни за реалізацію свободи. Якщо ж з перелічених наявність відповідальності як одного з основоположних елементів суспільного порядку, можна вести мову про прийняття всеосяжного курсу з належне.

Вище мовляючи про такого суб'єкта носія свободи, як людина, бо, як було вже сказано, індивід, якого з легкістю можна ідентифікувати з певними критеріями та характеристиками, в буквальному розумінні знайти

т притягнути до відповідальності, якщо його волевиявлення – вирження свободи – суперечить устновленому конституційному суспільному ладу. Нобігто в жче знйти відповідь на питання, хто буде нести відповідальність з діяння носія влади, якщо тим носієм є колективний орган цієї держави? Можливі інші проблеми: носієм влади є фізична особа, але її повноваження дублюються та кореспондуються з повноваженнями колективного суб'єкта, можливо, і не одного. Ці, на перший погляд, тривіальні питання створюють величезні проблеми для існуючих державних порядків, коли прва і свободи окремої особи нікчемним чином нівелюються перед державною владою.

Звернувшись до поняття адміністративної відповідальності, варто сказати, що в науковій літературі існують різні 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 стосунками уповноваженим органом до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права в особливих адміністративних сферах [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 стосунками з ходів державного примусу, передбачених санкціями правових норм, речкою на порушення, з стосунками санкцій, що створює для порушника слідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний знести [3, с. 15].

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

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

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

численних ктх, що ускладнює процес кваліфікації діянь як адміністративних проступків, , отже, і притягнення до відповідальності т кож ст е проблем тичним.

Т кож слід приділити увагу визначенню місця інституту адміністративної відповідальності в системі пр в Укр іни. Одночасно з існуванням підходу, що адміністративна відповідальність є інститутом З г льної ч стини адміністративного пр в [8, с. 23], н приклад, В. К. Колпков з лишається прихильником існування і впровадження абсолютної окремої г лузі пр в – адміністративно-деліктного пр в , т кож чіткого відмежування адміністративних відносин від відносин адміністративної відповідальності. У своїй роботі [9, с. 81] він н водить приклад широкого і вузького тлумачення предмет адміністративного пр в і підкреслює, що норми і відносини адміністративного проступку і адміністративно-деліктні відносини не «вписуються» в концепцію предмет адміністративного пр в . В. К. Колпков н підтвердження своєї гіпотези н водить доводи прихильників, н його думку, традиційного підходу в розумінні предмет адміністративного пр в і вказує н те, що н віть вони (прихильники) підкреслили 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 пр в порушення до оскарження, то, відповідно до положень Кодексу адміністративного судочинства Укр іни (д лі – КАС Укр іни), оскарження рішень, дій чи бездіяльності вищевказаних суб'єктів здійснюється в порядку адміністративного судочинства , яке В. К. Колпков не включив до адміністративно-деліктної сфери.

З іншим більш поширеним підходом адміністративна відповідальність є ч стиною особливого адміністративного пр в , норми, що регулюють основні з с ди (принципи) адміністративної відповідальності, н лежать до з г льної ч стини вітчизняного адміністративного пр в [8, с. 22-23].

Очевидно, єдиної думки з приводу визначення відносин відповідальності в середовищі владних публічної адміністрації т громадян не є.

У ході логічного нлізу положень КУпАП можн зробити висновок, що адміністративна відповідальність м є індивідуальний х рктер і стосується виключно фізичної особи. КУпАП у ч стині суб'єктів владних повноважень передбачє відповідальність посадових осіб. Згідно із з конодавством Укр іни, посадові особи – це особи, які постійно бо тимчасово здійснюють функції представників владних, т кож з їм ють постійно бо тимчасово н підприємств х, в установах чи орг нізах незалежно від форми владності посади, пов'язані з виконанням орг нізаційно-розпорядчих обов'язків бо виконують т кі обов'язки з спеціальним повноваженням. Дневизначення з конодавства вніс до Кримінального кодексу Укр іни і, що зрозуміло, не обмежився критерієм причетності до здійснення владних. З коном Укр іни «Про державну службу в Укр іні» не н д невизначення посадової особи, проте є визначення державного службовця, яким є громадянин Укр іни, який з їм є посаду державної служби в орг ні державної владних, іншому державному орг ні, його пр ті (секретарі ті) (д лі – державний орг н), отримує з робітну плату з рахунок коштів державного бюджету т здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням з вдань і функцій ткого державного орг ну, т кож дотримується принципів державної служби.

Не відючись у дискусію про різницю між поняттями «повод особ» і «службов особ» (що не є предметом статті), зважаючи, що інститут дміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень обмежується індивідуальним суб'єктом, тобто суб'єкт колективний не може бути притягнутий до дміністративної відповідальності. Державна конституційна обмеженість не дає можливості говорити про існування в сьогоденні протиположного до дміністративної відповідальності суб'єкта владних повноважень, оскільки не зрозуміло, як законодавство у цьому контексті співвідносить дміністративну деліктологію (регулювання КУпАП) та дміністративне судочинство (регулювання КАС України).

КУпАП сьогодні не задовольняє вимоги громадянського суспільства України через наявність великого мисиву зстарілих норм, недосконалих складів дміністративних проступків і своєї «протиположної» природи. Проблема полягає в тому, що можливість існування кодифікованого акту для дміністративно-деліктної сфери в цілому. Регулювання відносин дміністративної 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 порушення у сфері містобудівної діяльності», Закон України «Про зобов'язання державних пенсійних страховників»), та кожний можна виділити в окремий вид – спільне регулювання КУпАП та іншими актами, як, наприклад, ст. 110 Водного кодексу України, як передбачено складом протиположень, з яких можна ступити в тому числі дміністративна відповідальність. Державна протиположність необхідно врегулювати комплексним переглядом норм КУпАП та зміною протиположного підходу до норм дміністративного зкріплення відносин.

Ще десятиліттями рідше О. А. Бачук звернувшись на те, що застарілий підхід в дміністративно-деліктній термінології, вживаючи поняття «дміністративне протиположення» і «дміністративна відповідальність», відносить їх лише до фізичних осіб, не беручи до уваги іншу сторону відносин – предствник держави. Із огляду на наявність протиположності протиположності в дміністративному напрямку того часу, автор пропонує підхід, при якому суб'єкт публічної дміністративної діяльності (в сучасному розумінні) може бути притягнутий до дміністративної відповідальності лише за рішенням дміністративного суду з вчинення дміністративного протиположення, тобто до суб'єкта владних повноважень не можуть бути застосовані положення КУпАП, а м КУпАП слід змінити в Кодекс про діяння фізичних осіб юридичних осіб [12, с. 289]. Вважаємо, що таким чином «розв'язання» дміністративно-деліктної сфери дії КУпАП з суб'єктивним критерієм можна позитивний результатів для сучасної протиположності судової системи України.

Додатковим можливим напрямком вирішення зазначеного розв'язання дміністративно-деліктної сфери можна вважати виокремлення протиположних діянь, що скоюються суб'єктами владних повноважень, до сфери кримінальних проступків у межах запровадження реформи кримінального законодавства, але це припущення потребує окремого дослідження.

Наявність окремої уваги з боку концепції 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 має тиме прояв і у позитивному, і негативному значенні (на противагу підходу, визначеному КУпАП). Публічна відповідальність утворює кому розумінні по суті і є релевантною стосовно ст. 14 КУпАП. Для вирішення прикладної проблеми інституту відповідальності суб'єктів владних повноважень можливим є з'ясування поняття публічної відповідальності як відповідальності суб'єктів владних повноважень з своєю публічною діяльністю (у межах наданих суб'єкту повноважень) перед особою. Справу з приводу притягнення вищевказаних суб'єктів до публічної відповідальності мають бути предметом розгляду адміністративних судів України, з виключенням справи з підстав притягнення до інших видів відповідальності.

Висновки. Основними проблемами релевантного інституту відповідальності суб'єктів владних повноважень є з'ясування нормативно-правового регулювання адміністративно-деліктної сфери «проданським» КУпАП, відсутність єдиного визначеного підходу до поняття відповідальності та поняття посадової особи, та кож юридикційний конфлікт у судовому регулюванні спорів, пов'язаних з вирішенням справи, у яких відповідальним виступає суб'єкт владних повноважень. Шляхи вирішення з'явлених проблем можуть бути: по-перше, віднесення розгляду справи про порушення з боку суб'єктів владних повноважень до компетенції виключно адміністративних судів із одностороннім внесенням змін до КУпАП. Ця необхідність пояснюється метою ст. 14 КУпАП, як вказує, що посадова особа підлягає адміністративній відповідальності з адміністративних порушень, зв'язаних з недодержанням устновлених правил у сфері охорони порядку управління влітання, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, з забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків. Тобто, простежується очевидний управлінський характер відносин, для яких осіб виділено окремих сфер дії кодексу, адміністративне стягнення, що може вплинути на їх спеціальний статус – це лише стягнення, що передбачено п. 5 ч. 1 ст. 24 КУпАП, саме позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Отже, вживання управління, контрольні, виконання та інші цілі діяльності суб'єктів владних повноважень та суспільне очікування зумовлюють необхідність у судовому регулюванні спорів. По-друге, до сьогодні не визначено єдиного універсального міжгалузевого поняття посадової особи, що унеможливорює одностороннє членення цього терміну при наявності юридичних фактів. Вирішення цієї задачі для сфери адміністративної відповідальності є 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, врегулювати суперечку між КУпАП та КАС України у вживанні 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 права визначення виду відповідальності – публічної.

Список літер тури

1. Петр жицкий Л. И. Теория прав и государств в связи с теорией ответственности. М.: Изд-во Юрид. ин-та, 2016. Ч. 1. 295 с.
2. Держ вне упр вління: 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. Комзюк та ін. 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. Глгін Й. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву: автореф. дис. д-р юрид. наук: 12711. ВНИИСЗ. М., 1971. С. 18-24.
6. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правової лінії: автореф. дис. здобуття наук. ступеня д-р юрид. наук: 12.00.07. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2007. 35 с.
7. Коваль Л. В. Відповідальність адміністративні пр в порушення. К.: Вид-во Київ. держ. ун-ту, 1975. 65 с.
8. Адміністративне право України. Згідно адміністративне право: навч. посіб. / В. В. Голушко та ін.; за ред. проф. В. В. Голушко. Херсон: Гринь Д. С., 2015. Т. 1. 272 с.
9. Колпков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України: дис. ... д-р 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. Бичук О. А. Шляхи реформувння інституту адміністративної відповідальності в Україні // Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 35. С. 288–292.
13. Смолів Л. М. Публічна відповідальність предствницьких органів місцевого самоврядування: перспективи розвитку: автореф. дис. здобуття наук. ступеня кандид. наук з держ. упр.: 25.00.04. Львів: Н. ц. к. д. держ. упр. при Президентіві України, 2015. 20 с.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2018

В. Ю. Чернышев

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

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СУБЪЕКТОВ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Резюме

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

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

Ключевые слов : административная ответственность, субъект властных полномочий, публичная ответственность, свободный индивид, 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 ADMINISTRATIVE 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.