

Д. М. Лук'янець
канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри
кримінально-правових дисциплін Української академії
банківської справи (м. Суми)

УПРАВЛІНСЬКІ АСПЕКТИ В КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Останнім часом у рамках як наукових досліджень, так і законопроектних робіт все частіше виникають питання про роль і місце адміністративної відповідальності у системі юридичної відповідальності взагалі та у механізмі правового регулювання у конкретних сферах суспільних відносин зокрема. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що саме конструкція адміністративної відповідальності виявилась найбільш зручною при створенні інструментів, за допомогою яких здійснюється реальний, і, що є мабуть при цьому найголовнішим, оперативний вплив з боку органів державної влади на осіб, що не дотримуються вимог владних державних приписів.

Але, попри все, головним питанням існування будь-якого правового інституту було і залишається питання змісту того надзавдання, яке він покликаний вирішувати. Тому на перший план виходять проблеми концептуального характеру, розуміння яких має сприяти вдосконаленню цього інституту.

Незважаючи на те, що інститут адміністративної відповідальності використовується досить широко, концептуальної різноманітності у підходах до визначення його змісту не спостерігається. До цього часу дослідження адміністративної відповідальності переважною мірою ведуться в межах охоронної концепції, згідно з якою адміністративна відповідальність виконує функцію охорони багатьох видів суспільних відносин від протиправних посягань. Але, при всій очевидній важливості охоронної функції адміністративної відповідальності, розглядати її виключно як засіб охорони суспільних відносин від протиправних посягань було б не вірно. Справа в тому, що охоронна функція будь-якого виду юридичної відповідальності реалізується через вплив відповідних норм на свідомість адресатів цих норм. Якщо ж, незважаючи на наявність таких норм, правопорушення все-таки вчинене, можна стверджувати, що охоронна функція не спрацювала, але відносини адміністративної відповідальності ще не реалізувались повністю.

У зв'язку з цим, логічним продовженням охоронної концепції адміністративної відповідальності є каральна концепція, згідно з якою адміністративне стягнення, що накладається за вчинення адміністративного правопорушення і яке є мірою відповідальності, за своєю суттю є покаранням правопорушника за вчинення протиправного, караного та винного діяння. Адміністративне стягнення має вираз у примусовому реагуванні на таке, що виникає або таке, що вже виникло недозволене діяння, у покаранні винного, тобто у застосуванні до нього стягнень у вигляді тих чи інших позбавлень, обмежень матеріального, морального, особистого характеру [1]. Тому не випадково адміністративну відповідальність за нормативною конструкцією відносять до каральних видів юридичної відповідальності [2]. У цьому аспекті адміністративна відповідальність часто розглядається як, так би мовити, молодша сестра кримінальної відповідальності. Проте ці два правових явища схожі тільки ззовні, на рівні найзагальніших рис, як схожі між собою всі люди, які не є навіть родичами. Хоча каральний елемент певною мірою притаманний адміністративній відповідальності, покарання не є самоціллю і тим більш не є виховним заходом. Характер адміністративних стягнень та процедура їх застосування наводять на думку про те, що примус, на якому вони засновані — споріднений тому, що полягає в основі впливу, який надає певній діяльності держави властивостей державного управління. У той же час цей аспект адміністративної відповідальності фактично залишається поза увагою науковців, причому в деяких випадках він взагалі категорично відкидається [3].

Але, на нашу думку, яскраву індивідуальність адміністративній відповідальності надає саме її належність до величезної сфери суспільних відносин — відносин державного управління. Розглядаючи управлінську складову концепції адміністративної відповідальності, слід звернути увагу на такі її ключові моменти:

- 1) характерні риси суб'єктів, які наділені повноваженнями притягнення до адміністративної відповідальності;
- 2) порядок реалізації відносин адміністративної відповідальності;
- 3) юридичні факти, які є підставою виникнення відносин адміністративної відповідальності.

Аналіз положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (КпАП), зокрема статей, що містяться у главах 17 та 19, дає можливість стверджувати, що притягнення осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, до адміністративної відповідальності здійснюється у переважній більшості органами виконавчої влади, які виконують функції державного управління у відповідній сфері суспільних відносин.

Адміністративна відповідальність виступає, з одного боку, як необхідний елемент механізму державного управління і є різновидом державно-управлінських відносин, а з другого боку вона виступає засобом охорони всіх суспільних відносин, які потрапляють у сферу державного управління. При цьому притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації відповідним органом державного управління такої іманентної функції державного управління, як контроль.

Будучи наслідком контрольної діяльності органів виконавчої влади, адміністративна відповідальність замикає собою кільце “зворотнього зв’язку” у процесі державного управління. Цей зворотний зв’язок починає реалізовуватись у той момент, коли поведінка об’єкта управління відхиляється від тієї, яку вимагає від нього закон. Виявлення такого відхилення здійснюється під час реалізації контрольної функції органом державного управління, а застосування заходів адміністративної відповідальності цим органом, у свою чергу, має на меті коригування поведінки об’єкта управління у необхідному напрямку.

Таким чином, можна стверджувати, що однією з домінуючих особливостей адміністративної відповідальності є те, що вона застосовується органами виконавчої влади (як такими, що належать до системи виконавчої влади, так і такими, що є органами виконавчої влади тільки функціонально) в процесі реалізації ними функцій державного управління. Власне саме тому ця відповідальність і має назву “адміністративна”, тобто вона реалізується адміністративними органами і в адміністративному порядку.

Навіть в тих випадках, коли справи про адміністративні правопорушення розглядаються судами, можна стверджувати про наявність того ж самого порядку притягнення до адміністративної відповідальності. У випадку розгляду судами справ про адміністративні правопорушення відбувається розподіл відповідних повноважень шляхом передачі судам окремих повноважень органів виконавчої влади. На користь цього твердження свідчать:

- 1) однаковий порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення органами виконавчої влади і судами;
- 2) відсутність серед норм, що регулюють порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення принципу змагальності сторін, який у статті 129 Конституції України визнано одним з основних принципів судочинства.

Більше того, слід вважати цілком виправданою передачу судам управлінських функцій органів виконавчої влади в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення, коли необхідним є застосування адміністративного стягнення у вигляді конфіскації (це передбачено статтею 41 Конституції України) або адміністративного арешту.

Управлінський характер адміністративної відповідальності виявляється і в особливостях її підстав. Для будь-якого виду юридичної відповідальності, а особливо для кримінальної, адміністративної і дисциплінарної існують певні особливості діянь, що є їх підставами. Для дисциплінарної відповідальності характерним є те, що таке діяння полягає, як правило, у порушенні правил внутрішнього трудового розпорядку. Характерною ознакою об’єктивної сторони переважної більшості злочинів є передбаченість в якості обов’язкового елементу — суспільно-небезпечних наслідків, і кримінальна відповідальність в основному є саме “возмездієм” (карою) за суспільно-небезпечні наслідки, тобто результат протиправного діяння.

У свою чергу, правопорушення, за які КпАП передбачена адміністративна відповідальність (адміністративні правопорушення) в основному є правопорушеннями з формальним складом (84 % від загальної кількості), причому об’єктивна сторона переважної більшості з них полягає у порушенні різноманітних правил, порядків, положень, інструкцій тощо, які за своєю формою є правовими актами управління. Порушення вимог, що містяться у правових актах управління вже самі по собі є підставами застосування заходів адміністративної відповідальності незалежно від наслідків, до яких призведе це порушення. Такі особливості підстав адміністративної відповідальності свідчать про те, що адміністративна відповідальність є саме реакцією на відхилення у процесі діяльності об’єктів управління, а не на результат їх діяльності.

Як свідчить практика, підставами застосування заходів адміністративної відповідальності можуть бути не тільки адміністративні правопорушення в розумінні статті 9 КпАП, але й інші види адміністративних деліктів, зокрема такі, як протиправний стан або цивільне правопорушення [4]. Багатоманітність підстав адміністративної відповідальності також свідчить на користь домінування в її концепції не каральних, а

інших рис. Адміністративні делікти виконують роль індикатора необхідності застосування управлінського впливу у вигляді адміністративних стягнень стосовно певного об'єкта управління. При цьому індикатором може виступати не лише особиста протиправна поведінка об'єкта управління. З точки зору управлінського змісту адміністративної відповідальності стає цілком зрозумілим існування досить розповсюджених випадків, коли об'єктивна сторона адміністративного делікту виражається у діях юридичної особи, а об'єктом застосування заходів впливу у вигляді адміністративних стягнень є посадова особа, яка входить до складу юридичної особи. Прикладом таких ситуацій можуть служити склади адміністративних правопорушень передбачені статтями 60,78,82-2,170-1 КпАП та багатьма іншими. У цьому випадку управлінський вплив з метою коригування діяльності юридичної особи здійснюється через посадову особу, що входить до її складу.

У багатьох випадках, з точки зору ефективності управлінського впливу, доцільним є застосування управлінського впливу на юридичних осіб окремо, або і на юридичних осіб і на їх посадових осіб одночасно. Таким чином, у загальну концепцію адміністративної відповідальності з урахуванням її управлінської складової досить вдало вписуються і юридичні особи як суб'єкти адміністративної відповідальності, і різноманітні її підстави.

Ще одним додатковим аргументом на користь управлінського характеру адміністративної відповідальності є її місце у механізмі правового регулювання відносин державного управління. Як відомо, механізм правового регулювання складається із правових норм, правових відносин, актів реалізації права та юридичних фактів. На рівні правових норм, як модель певних відносин, адміністративна відповідальність дійсно виконує охоронну функцію. Той факт, що за вчинення певних діянь передбачена адміністративна відповідальність у вигляді застосування до порушника відповідних стягнень, дійсно може утримувати осіб, що є об'єктами управління від вчинення протиправних діянь. Але коли правопорушення вже вчинено, і через акти реалізації правових норм виникають відносини адміністративної відповідальності, про охоронну функцію говорити вже важко.

Тут починає реалізовуватись управлінська функція адміністративної відповідальності, через застосування до правопорушника адміністративних стягнень реалізується управлінський вплив на нього з боку органів виконавчої влади. Можна стверджувати, що адміністративна відповідальність набуває якостей одного із різновидів примусу, як методу державного управління. Причому використання цього різновиду стає все більш популярним.

У контексті розглянутої концепції зміст адміністративної відповідальності можна сформулювати таким чином: **адміністративна відповідальність — це специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління, який полягає у застосуванні до об'єкта управління у випадку невідповідності його поведінки вимогам, викладеним у законах, передбачених законом адміністративних стягнень.**

На нашу думку викладена концепція адміністративної відповідальності надає широкі можливості для подальших наукових досліджень у цій сфері і заслуговує більш пильної уваги науковців.

Література

1. Кодекс Украинской ССР об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий / В. С. Анджиевский, Э. Г. Герасименко, Е. В. Додин и др. — К.: Изд-во "Украина", 1991. — С. 54-55.
2. Див. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). — М.: Изд-во МГУ, 1981. — С. 130–131.
3. Колпаков В. Административно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. — 2002. — № 4. — С. 19–20.
4. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 118–129.