

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ

УДК 342.9

С.С. ЄСИМОВ,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін ЛьвДУВС

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

У статті порушуються питання щодо підстав застосування адміністративних стягнень. Розглядаються загальнообов'язкові ознаки адміністративного проступку як діяння (дії чи бездіяльності). Зроблено спробу відмежування таких правових категорій, як адміністративне правопорушення та адміністративний проступок.

Ключові слова: проступок, правопорушення, адміністративна відповідальність, адміністративні стягнення, суспільна шкідливість.

Постановка проблеми. Становлення ринкових відносин, формування нового правового простору, зміна соціальних пріоритетів призводять до необхідності по-новому, більш ґрунтовно, дослідити усталені правові інститути, які створюють фундамент правової системи та забезпечують належний рівень функціонування правових відносин у країні.

У період формування правової держави значну роль відіграє один з основних інститутів адміністративного права – інститут адміністративної відповідальності. Чільне місце в системі інституту адміністративної відповідальності посідають адміністративні стягнення.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Різні аспекти адміністративної відповідальності, у тому числі і адміністративних стягнень, тією чи іншою мірою висвітлювались у працях українських учених-адміністративістів: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, С.Т. Гончарука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Л.В. Ковалюк, А.Т. Комзюка, І.В. Март'янова, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, Ю.С. Шемшученка, О.М. Якуби та ін.

Водночас треба зауважити, що навіть коли питання адміністративних стягнень порушувалися, їх висвітлення та дослідження найчастіше провадилося в межах приписів чинного законодавства, яке сьогодні не відповідає належною мірою вимогам реформування українського адміністративного права, його гармонізації зі стандартами європейського законодавства.

Метою цієї статті є визначення правової природи адміністративних стягнень, підстав їх застосування.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи, що підстави застосування адміністративних стягнень обумовлюють підстави адміністративної відповідальності, питання адміністративних стягнень не можна вважати дослідженим, не висвітливши питання щодо підстави застосування стягнень.

Взагалі під «підставою» розуміють явище, що виступає як необхідна умова, передумова існування якого-небудь іншого явища і яке слугує поясненням останнього [1, с. 349].

Адміністративне стягнення застосовується на підставі закону за порушення правової норми. Однак такий наслідок наявний не завжди. Застосування адміністративного стягнення ініціюють не всі, а лише певне коло правопорушень, які носять характер адміністративного

проступку, причому санкція порушеної правової норми або норми, що забезпечує її належне виконання, має містити відповідне стягнення.

Правовій практиці відомі інші підстави застосування адміністративних стягнень. Тривалий час законодавством України було передбачено, що підставою накладення адміністративного стягнення та настання адміністративної відповідальності можуть бути і злочини.

Так, ст. 51 Кримінального кодексу України декларувала положення, згідно з яким особа, що вчинила злочин, який не становить великої суспільної небезпеки, може бути звільнена від кримінальної відповідальності за рішенням про притягнення особи до адміністративної відповідальності. Однак після прийняття нового Кримінального кодексу України, що набув чинності 01.09.2001 р., зазначене положення було виключено. Таким чином, сьогодні єдиною підставою застосування адміністративного стягнення є адміністративний проступок. У чинному законодавстві не розмежовуються поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок», зокрема, в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) вони ототожнюються. Однак вчені неодноразово звертають увагу на необхідність їх окремого нормативного закріплення [2; 3].

Законодавчо закріплено визначення, відповідно до якого адміністративне правопорушення (проступок) визначається як «протиправна, винна (умисна чи необережна) дія або бездіяльність, що посягають на державний чи громадський порядок, соціалістичну власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність» (ст. 9 КУпАП) [4].

Науковці виділяють декілька загальнообов'язкових ознак, притаманних адміністративному проступку як діянню (дії чи бездіяльності):

1) суспільна шкідливість;

2) протиправність, полягає у здійсненні діяння, що порушує норми права. Ці норми можуть належати як адміністративному, так і іншим галузям права. Основним є те, що вони забезпечуються інститутом адміністративної відповідальності шляхом застосування адміністративних стягнень;

3) за вчинення цього діяння (дії чи бездіяльності) передбачене застосування адміністративної санкції;

4) винність, тобто є діянням, яке умисно або з необережності вчинене особою, що досягла 16 років і може усвідомлювати свої дії та керувати ними. Причому науковцями наголошується, що вина є обов'язковою ознакою правопорушення. Тож відсутність вини виключає визнання діяння адміністративним проступком навіть при його формальній протиправності [5, с. 274].

Суспільні зміни та розвиток правової науки спонукали науковців та практиків до більш ретельного аналізу та відмежування таких правових категорій, як адміністративне правопорушення та адміністративний проступок.

Певні кроки в цьому напрямі було зроблено при підготовці Проекту Кодексу про адміністративні проступки. Уже сама його назва свідчить про спробу відокремити та розмежувати поняття «адміністративне правопорушення» та «адміністративний проступок». У Проекті пропонується визначення адміністративного проступку як протиправного діяння, яке посягає на права та свободи людини і громадянина, права юридичних осіб, конституційний лад України, громадський порядок, власність, встановлений порядок управління і за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Однак і воно має певні вади. По-перше, знову ж таки визначення правого поняття «проступок» замикається на адміністративній відповідальності. Фактично вбачається спроба визначити одне поняття через інше, яке не має правового закріплення. По-друге, питання щодо ознак, за якими проступок відмежовується від правопорушення, так і не висвітлюється. Якщо проступок сприймається як окремий випадок правопорушення, то заслуговує на увагу питання про відповідальність за вчинення правопорушення.

Прихильники відмежування цих правових категорій зазначають, що адміністративне правопорушення – це будь-яке порушення норм адміністративного права. Хочеться зауважити: якщо обмежити адміністративні проступки тільки нормами адміністративного права, то автоматично треба виділяти в окрему категорію неправомірну поведінку, яка

спрямована на порушення екологічного, антимонопольного, податкового законодавства тощо. В іншому випадку треба також додатково визначати, що розуміється під нормами адміністративного права.

Щодо адміністративного проступку, то його визначають як порушення відповідних правових відносин або відносин, що врегульовані іншими соціальними нормами, за яке законодавством передбачене адміністративне стягнення.

Ураховуючи наведене, можна дійти висновку, що однією з головних ознак, за якою серед широкого кола адміністративних правопорушень виокремлюється саме адміністративний проступок, є передбачення можливості застосування адміністративного стягнення за вчинене діяння. Хоча логічніше було б виходити з тієї позиції, що вид діяння, характер порушених правовідносин має визначати покарання, а не навпаки.

На нашу думку, відмежування проступку та правопорушення можливо провести не лише за критерієм передбаченого покарання, а й за змістом самого діяння та правовідносин, на які він спрямований.

Виходячи з позиції нормування певного кола суспільних відносин, будь-яке порушення встановлених правил є правопорушенням. Одночасно певні правовідносини розглядаються державою як такі, що потребують захисту в силу їх важливості в суспільному житті.

З урахуванням наслідків (як матеріальних, так і нематеріальних), що спричиняє недотримання встановлених правил, певне коло правовідносин може регулюватися за допомогою їх учасників, з їхньої ініціативи, тобто функції контролю за дотриманням правових норм покладаються на суб'єкти цих правовідносин з урахуванням принципу рівності (характерним прикладом є цивільні правовідносини). Водночас держава забезпечує дотримання рівності та законності у вирішенні певних питань між суб'єктами таких правовідносин за допомогою судової гілки влади, яка є незалежною, спеціально уповноваженою структурою на застосування примусових заходів до правопорушників на підставі цивільного законодавства. Але заходи все ж таки є примусовими і застосовуються державним органом у справах, порушених з ініціативи рівноправних суб'єктів.

Окремо виділяються правопорушення, які спрямовані не стільки на приватні взаємовідносини, скільки на публічні, тож їх вчинення тим чи іншим чином може вплинути на усталену систему суспільства. Нормальне існування публічних правовідносин забезпечується і контролюється державою в особі її уповноважених органів. Хочеться звернути увагу саме тому, що забезпечення і контроль за належним дотриманням встановлених правил у цьому випадку, здійснюється з ініціативи держави. Вчинення порушення публічних правових норм ініціює відповідну реакцію держави в інтересах усього суспільства.

Серед кола публічних правопорушень можна виділити правопорушення, проступки та злочини.

Відмежуються вони не тільки за ступенем небезпечності, а й за складом, сукупністю встановлених законом суб'єктивних і об'єктивних ознак. Тобто фактично порушення – це дія або бездіяльність, вчинення якої призводить до порушення правової норми. За наявності в цій дії (бездіяльності) чотирьох складових елементів (суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона) правопорушення набуває ознак проступку або злочину, який є підставою для застосування покарання, передбаченого санкцією порушеної правової норми. Таким чином, злочини і проступки розрізняються не стільки за наявністю складових елементів, оскільки як перші, так і останні мають схожі внутрішні конструкції, скільки за змістовим наповненням цих елементів, наявністю певних ознак.

Відмежуюючи злочин від проступку, Д.М. Бахрах зазначає, що «склад проступку – це логічна конструкція, правове поняття про нього, яке відображає суттєві властивості реальних явищ, зокрема певних антисуспільних явищ. Законодавець не створює ознак проступків, а лише відбирає з них суттєві, відмінні і конструює склади. Логічна конструкція закріплюється у праві і стає обов'язковою. Перелік закріплених у ній ознак – необхідна і достатня умова для класифікації діяння як адміністративного проступку. Реальне діяння лише тоді вважається проступком, коли воно містить усі названі законом ознаки, відсутність хоча б однієї з них означає відсутність складу в цілому» [6, с. 17]. З огляду на це певні автори визначають адміністративний проступок як передбачене законом суспільно шкідливе діяння або бездіяльність, що вчинене конкретно особою у визначеному місці за визна-

чених умов, і яке характеризується численними характерними ознаками, притаманними тільки цьому діянню.

Ураховуючи проведений аналіз та наукові розробки щодо адміністративного проступку, можна дійти висновку про те, що він відмежовується від порушень суспільних відносин, що охороняються нормами адміністративного права за сукупністю певних характерних ознак, які утворюють його склад, закріплених законодавцем у відповідних законах. Відповідно до цього пропонуємо законодавчо закріпити таке визначення адміністративного проступку. Адміністративний проступок – це діяння (дія або бездіяльність), що характеризується сукупністю правових ознак, закріплених законом, притаманних лише йому, спрямована на порушення адміністративних правовідносин чи відносин, що охороняються нормами адміністративного права, за вчинення яких передбачене застосування адміністративного покарання.

Питання складу адміністративного проступку досить ґрунтовно висвітлювалося багатьма науковцями. Результатами їх досліджень є детальна характеристика кожного з чотирьох складових елементів, інші зосереджують увагу на класифікації складів адміністративних проступків.

Так, А.А. Печеніцин говорить про те, що залежно від різних обставин, які характеризують об'єкт і об'єктивну сторону, конкретні проступки одного і того ж виду можуть різнитися між собою. Ці обставини враховуються законодавцями при конструюванні складів проступків і встановленні меж стягнень. Він виділяє три види складу проступків: а) основний, або простий – містить елементи з ознаками пом'якшення або обтяження суспільної шкідливості проступку; б) кваліфікований – у ньому зазначаються ознаки, що підвищують суспільну шкідливість проступку, за це, відповідно, передбачена більш суворая санкція; в) з пом'якшувачими обставинами (привілейований склад) [7, с. 47].

Висновки. Ураховуючи взаємозв'язок та взаємообумовленість таких правових явищ, як адміністративний проступок, адміністративне стягнення, адміністративна відповідальність, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити поняття адміністративного проступку як єдиної підстави притягнення до адміністративної відповідальності. Виділити адміністративний проступок з певного кола антисуспільних діянь (дії чи бездіяльності) за характерними ознаками. По-перше, за сукупністю законодавчо окреслених правових ознак, притаманних саме цьому діянню (дії чи бездіяльності), та, по-друге, передбачуваністю карності. Таким чином розмежувати адміністративні правопорушення, що не є карними, та проступок (карне правопорушення), за вчинення якого передбачене застосування покарання у вигляді адміністративного стягнення.

Взагалі реформування адміністративного законодавства має здійснюватися шляхом оптимізації складного механізму застосування адміністративних стягнень, приведення правових норм у відповідність з положеннями Конституції та чинних законів. Це, у першу чергу, гарантуватиме належний рівень дотримання державою в особі її уповноважених органів, задекларованих прав та свобод громадян та юридичних осіб, а з іншого боку – забезпечить ефективне застосування правових норм до правопорушників.

Адже чіткість і ясність висвітлення складів адміністративних проступків, видів адміністративних стягнень, підстав їх застосування сприяє правильному трактуванню правових норм і забезпеченню адекватності та постійності (застосування правових норм відповідно до законодавчих активів без впливу додаткових роз'яснень уповноважених органів) їх застосування.

Список використаних джерел

1. Касяненко Ю.Я. Підстава / Ю.Я. Касяненко // [Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол., Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 5. – 2003. – 733 с.
2. Коваль Л.В. Проблеми нормотворчості у сфері адміністративних правопорушень / Л.В. Коваль // Право України. – 1992. – № 3. – С. 20–24.
3. Лук'янець Д.М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького / Д.М. Лук'янець. – К., 2000. – 18 с.

4. Кодекс України Про адміністративні правопорушення від 07.02.1984 // Відомості Верховної Ради. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

5. Остапенко О.І. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

6. Бахрах Д.Н. Состав административного проступка / Д.Н. Бахрах. – Свердловск, 1987. – 177 с.

7. Печеницын В.А. Состав Административного проступка и его значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел / В.А. Печеницын. – Хабаровск, 1988. – 58 с.

В статье затрагиваются вопросы относительно оснований применения административных взысканий. Рассматриваются общеобязательные признаки административного проступка как деяния (действие или бездействие). Предпринята попытка разделения таких правовых категорий, как административное правонарушение и административный проступок.

Ключевые слова: проступок, правонарушение, административная ответственность, административные взыскания, общественная вредность.

Questions related to the grounds of administrative penalties application are discussed in the article. The obligatory signs of administrative misconduct, as an act (action or inaction) are examined. The attempt to separate such legal categories as administrative offence and administrative misconduct was made.

Key words: misconduct, offence, administrative responsibility, administrative penalties, public misdeed.

Одержано 21.01.2013.