

УДК 342.9

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ МАТЕРІАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНИХ ГАРАНТІЙ ЗАКОННОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ГРОМАДЯН ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Щуковська Г. В.

***Кримський юридичний інститут Одеського державного університету
внутрішніх справ, Сімферополь, Україна***

Розглянуто основний зміст, визначена правова природа та особливості матеріально-адміністративних гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності.

Ключові слова: законність, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, матеріально-адміністративні гарантії законності.

В процесі формування демократичної, правової держави, а також розбудови громадського суспільства в Україні виникає потреба по-новому дослідити правові інститути, які забезпечують належний рівень функціонування правової системи в Україні. Вище наведене безумовно стосується і інституту адміністративної відповідальності. Складовою частиною реформування щодо цього інституту є переосмислення і наукове обґрунтування визначення матеріально-адміністративних гарантій, за допомогою яких забезпечується законність під час реалізації адміністративної відповідальності, а також належного забезпечення захисту прав та свобод громадян. Серед цих гарантій на нашу думку, важливе значення мають матеріально-адміністративні гарантії законності, які закріплюють підстави притягнення до адміністративної відповідальності; склади проступків, які відносяться до адміністративних; перелік адміністративних стягнень та правила їх накладання та інше.

Метою статті є визначення теоретичних засад, основного змісту, правової природи та інших особливостей матеріально-адміністративних гарантій законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності.

Загальними аспектами функціонування матеріально-адміністративних гарантій законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності займалися Бахрах Д. М., Васильєв А. С., Додін Є. В., Іванов В. В., Колпаков В. К. та ін.

Гарантії законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності, як інструмент реалізації визначених законом правоустановлень, дозволів та заборон, які закріплюються нормами права. Важливе значення мають гарантії законності, які закріплені матеріально-адміністративними нормами. Матеріально-адміністративні гарантії законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності – це сукупність гарантій, які закріплені матеріально-адміністративними нормами, тобто нормами, які забезпечують правомірне притягнення громадян до адміністративної відповідальності.

До основних матеріально-адміністративних гарантій можна віднести: а) визначення підстави адміністративної відповідальності; б) закріплення змісту та системи адміністративних стягнень. в) є встановлення строків, які об'єктивують притягнення до адміністративної відповідальності, вживання заходів адміністративного стягнення та правил їх накладення. Розглянемо їх більш детально.

Однією з основних матеріально-адміністративних гарантій законності притягнення громадян України до адміністративної відповідальності є визначення підстави адміністративної відповідальності. Законодавець зазначив, що притягнення особи до адміністративної відповідальності можливо лише на підставах, які визначені законодавством України. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок). Згідно зі ст. 9 КпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія або бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління за яку законом передбачена адміністративна відповідальність. У даній статті законодавцем зроблена спроба виділення істотних ознак правопорушень, які визнаються адміністративними, але в чому специфічна особливість цього правопорушення у відмінності від інших деліктів у статті не визначено. У результаті на практиці виникають значні труднощі при кваліфікації конкретних протиправних діянь, особливо в тих випадках, коли вони посягають на суспільні відносини, які охороняються не лише адміністративним законодавством, але і кримінальним [1, с. 162]. Посилюється ситуація також і тим, що законодавець зрівнює поняття «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок», використовує їх як синоніми. У науці адміністративного права склалося кілька поглядів щодо ототожнення законодавцем понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок». Багатьма вченими-адміністративістами останнім часом підтримується така точка зору, що термін «правопорушення» є родовим поняттям для всіх можливим видів деліктів і означає порушення будь-якої адміністративно-правової норми, незалежно від того, чи передбачено за це відповідальність. Адміністративний же проступок слід розглядати, як протиправне вчинення діянь, за які законодавством передбачено накладання адміністративних стягнень [2, с. 250]. Лук'янець Д. М. пропонує термін «адміністративний проступок» використовувати для позначання відповідних діянь фізичних осіб, а «адміністративне правопорушення» – для узагальненого позначення підстав адміністративної відповідальності як фізичних, так і юридичних осіб. Тобто, на його думку, адміністративний проступок стане різновидом адміністративного правопорушення [3, с. 192-193]. Опоненти запровадження в правову систему України поняття адміністративного проступку зазначають, що ця ідея суперечить положенням Конституції України [4, с. 62], адже там йдеться лише про поняття «адміністративного правопорушення» і немає місця «адміністративному проступку».

Являючись явищем реальної дійсності адміністративне правопорушення має величезну кількість ознак [5, с. 39]. Їх аналіз свідчить, що законодавець зазначив два підходи до фіксації ознак діяння, яке визнається адміністративним проступком [6, с. 23-24].

У першому випадку наводиться перелік конструктивних ознак. Ці ознаки вказують на те, що адміністративне правопорушення (проступок): а) є шкідливим; б) має противоправний характер; в) виражається в поведінці – протиправній дії або бездіяльності; г) є винним; д) є адміністративно-карним. Для того, щоб діяння було визнане адміністративним проступком, воно повинне мати перераховані вище ознаками. Кожна з цих ознак адміністративного проступку відображає його різні істотні властивості та має свій зміст.

Основною соціальною ознакою адміністративної проступку є суспільна шкода. У адміністративно-правовій науці склалися дві основні концепції з цього приводу. Більшість науковців (Галаган І. А., Додін Є. В., Єлістратов А., Колпаков В. К., Попов Л. Л. та ін.) вважають, що адміністративне правопорушення є суспільно небезпечним, базуючись на матеріальній єдності (генетичному зв'язку) всіх правопорушень і вважають, що суспільна небезпека властива всім правопорушенням, але ступінь їх суспільної небезпеки може бути різним. Такі вчені, як Битяк Ю. П., Лазарев Б., Ківалов С. В., Комзюк А. Т. та інші не визнають за адміністративними проступками суспільно небезпечного характеру, а вважають їх шкідливими. Наприклад, професор Якуба О. М. розуміє під ними шкідливі дії (або бездіяльність), що порушують загальнообов'язкові адміністративно-правові норми і карається у вигляді адміністративного стягнення [7, с. 35-36]. Треба погодитися з думкою Лук'янеця Д. М., який зазначає, що з'ясування сутності матеріальної ознаки проступку, тобто оцінки його з погляду суспільної шкідливості або суспільної небезпечності, то критерій поділу між цими двома якісними характеристиками діяння прямо залежить від існуючої в суспільстві системи цінностей. Сьогодні мірилом суспільної шкідливості або небезпечності є саме суспільна оцінка конкретного діяння, яка виражається у встановленні за його вчинення певного виду відповідальності, причому необов'язково юридичної. Оцінка ступеня суспільної шкідливості діяння є дуже суб'єктивною і заочно залежить від рівня ідеологічних поглядів. Так, наприклад, спекуляція за радянських часів вважалася спочатку злочином, потім адміністративним правопорушенням, а сьогодні вважається нормальною підприємницькою діяльністю. Зміст діяння не змінився, змінилася лише ідеологія, а точніше, ідеологічні засади його оцінки [3, с. 188].

Другою обов'язковою ознакою адміністративного проступку є його протиправність. Як формальна ознака проступку вона означає передбачуваність його в адміністративному законодавстві. Виділення законом протиправності – це конкретне вираження принципу законності під час притягнення громадян до адміністративної відповідальності. Якщо діяння становить небезпеку для суспільства, але не передбачено нормами законодавства України про адміністративні правопорушення, воно не може розглядатися, як адміністративне правопорушення.

Іншою конструктивною ознакою адміністративного проступку є вина правопорушника, яка означає психічне ставлення правопорушника до діяння, яке він скоює та наслідків, які настають в результаті цього діяння, тобто є проявом волі та розуму правопорушника. Необхідно констатувати, що у кожному адміністративному правопорушенні, повинна бути доведена вина правопорушника. Слід зазначити, що в

окремих європейських державах «сталі демократії» існує об'єктивна концепція вини, за якою не потрібно встановлювати умисел чи необережність в діях порушника. Достатньою є лише констатація факту порушення положень закону особою, а наявність вини в цьому випадку презюмується [4, с. 74]

Четвертою обов'язковою ознакою адміністративного проступку є караність. Караність означає, що за конкретний вчинок адміністративним законодавством передбачається відповідне покарання [8, с. 26]. З урахуванням викладеного, підкреслюючи єдність ознак адміністративного правопорушення, можна стверджувати, що тільки наявність сукупності розглянутих ознак характеризує діяння, вчинене громадянином, як адміністративне правопорушення (проступок).

У другому випадку законодавець застосовує термін, який є узагальненою абстракцією, позначає не конкретні фактичні дії та їх наслідки, а результати наукового осмислення емпіричних знань про адміністративний проступок. Цим терміном є «склад адміністративного проступку» [5, с. 23]. У ст. 247 КпАП зазначено, що провадження у справі про адміністративні правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за відсутності у діянні складу адміністративного правопорушення. Розуміння цього питання має не стільки теоретичне, скільки практичне значення, воно дуже важливе для реалізації законності під час притягнення громадян до адміністративної відповідальності, для відмежування адміністративного проступку від інших видів деліктів.

З цього випливає, що склад адміністративного правопорушення (проступку) – це сукупність передбачених законом ознак (елементів) наявність яких може спричинити адміністративну відповідальність і які серед інших діянь відокремлюють адміністративні проступки. Визнання того чи іншого суспільно небезпечного діяння адміністративним проступком є виключно правом законодавця і за, які винна особа може притягатися до адміністративної відповідальності. Невиконання цієї вимоги може призвести на практиці до збільшення випадків прийняття необґрунтованих та незаконних рішень у справах про адміністративні правопорушення, порушенню прав та свобод громадян. Вказаними ознаками адміністративного правопорушення є: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона. Всі ці ознаки являють собою нерозривну єдність.

Під об'єктом адміністративного правопорушення слід розуміти суспільні відносини, які врегульовані державою і яким завдано шкоди адміністративним правопорушенням. Від правильності визначення об'єкта посягання залежить кваліфікація проступку і визначення міри покарання.

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення – це зовнішні ознаки, які характеризують правопорушення, як адміністративне. Ці ознаки поділяються на: 1. Обов'язкові ознаки: протиправну дію або бездіяльність; шкідливі наслідки, що настали і причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками. 2. Необов'язкові (факультативні) ознаки: місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку. Однією з важливих ознак об'єктивної сторони адміністративного правопорушення є діяння. На думку Бахраха Д. Н. ознака діяння – це основна ознака об'єктивної сторони, навколо якої групуються інші ознаки [5, с. 41]. Для об'єктивної

сторони властива дія або бездіяльність винної особи інакше буде відсутня само подія проступку, у свою чергу, це означатиме і відсутність самого складу правопорушення, у зв'язку з чим громадянин не бути притягнута до адміністративної відповідальності, оскільки він не скоїв самого діяння.

У законодавстві України відсутнє визначення суб'єкта адміністративного правопорушення. У науковій літературі під суб'єктом адміністративного правопорушення розуміють особу (фізичну або юридичну), яка вчинила протиправні дії за які законодавством встановлена адміністративна відповідальність. Зазначимо, що крім цього, суб'єктом адміністративного правопорушення може бути лише осудна особа. Особа, яка під час здійснення протиправних дій (бездіяльності) не могла усвідомлювати фактичний характер і протиправність своїх дій (бездіяльності) або керувати ними у наслідок хронічного психічного розладу, тимчасового психічного розладу, недоумства не підлягає адміністративній відповідальності. У законодавстві ці суб'єкти поділяються на загальні – будь-які осудні особи, що досягли 16 річного віку та спеціальні суб'єкти – посадкові особи, військовослужбовці та інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, за вчинення адміністративних правопорушень

Суб'єктивна сторона – це ознаки, які характеризують психічне ставлення особи, яка скоїла правопорушення до скоєного ним діяння та його шкідливих наслідків. До таких ознак відносяться: 1. Обов'язкові – вина. 2. Необов'язкові (факультативні) – мета та мотив діяння. Вина є обов'язковою ознакою адміністративного правопорушення і являє собою не тільки фізичну дію людини, а й продукт її внутрішнього світу, волі, свідомості. Форма, ступінь вини може впливати на обсяг адміністративної відповідальності, а не на невідворотність самої відповідальності. Треба зазначити, що відсутність її у діянні означає відсутність у ньому суб'єктивної сторони і складу правопорушення взагалі і тому громадянин не буде притягнута до адміністративної відповідальності. Необов'язкові рідко виступають конструктивними ознаками, але якщо законодавець прямо зазначив їх, як кваліфікуючі ознаки, то відсутність зазначених законодавством мети або мотивів протиправної поведінки громадян позбавляє можливості притягнення до адміністративної відповідальності.

Вище наведена гарантія потребує удосконалення, однією з головних проблем необхідно вважати те, що багато складів адміністративного проступку розкидано по різних нормативно правових актах, які суперечать один одному, існування складів, які втратили вже суспільну небезпеку, нечіткість визначення понять ряду складів адміністративного правопорушення.

Однією з основних матеріально-адміністративних гарантій законності адміністративної відповідальності є закріплення змісту та системи адміністративних стягнень. Згідно зі ст. 23 КпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. Ці стягнення повинні застосовуватися у тих випадках, коли відповідні державні органи вже позбавлені можливості іншим чином впливати на правопору-

шників. В теорії адміністративного права адміністративну відповідальність інколи ототожнюють з адміністративними стягненнями [9, с. 158]. На нашу думку така точка зору є невірною, тому що поняття адміністративної відповідальності ширше ніж адміністративне стягнення, тому що воно включає в свій зміст ще, крім покарання виховання і попередження. Адміністративні стягнення не можуть мати на меті приниження гідності особи, яка скоїла адміністративне правопорушення, або спричинення фізичних страждань [10, с. 254]. Згідно зі ст. 24 КпАП перелік стягнень надається в певній послідовності: від менш суворих до суворіших, це повинно враховуватися суб'єктами, які розглядають справи про адміністративні правопорушення і що призначають адміністративні покарання. Законодавцем визначено перелік адміністративних стягнень, які можуть застосовуватися до особи у разі вчинення нею адміністративного правопорушення: 1) Попередження; 2) Штраф; 3) Оплатне вилучення предмета; 4) Конфіскація предмета; 5) Позбавлення спеціального права; 6) Громадські роботи; 7) Виправні роботи; 8) Адміністративний арешт.

Закріплення визначення понять основних і додаткових адміністративних стягнень, встановлення вимог, щодо їх дотримання є однією з матеріально-адміністративних гарантій законності адміністративної відповідальності. Зазначена гарантія займає одне з центральних місць при забезпеченні законності під час притягнення громадян до адміністративної відповідальності. Основними, які визначені законодавцем є стягнення, які не можуть бути призначені додатковим до інших видів адміністративних стягнень. До них відносяться: попередження, штраф, позбавлення спеціального права наданого даному громадянину, громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт. Додаткове покарання призначається, як друге покарання до основного. Ними є оплатне вилучення предмета, який став знаряддям чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення та конфіскація. Додаткове стягнення може бути призначено, якщо воно буде зазначене у санкції вживаної статті КпАП. За одне адміністративне правопорушення може бути накладено одне основне або одне основне і одне додаткове стягнення.

Ще однією матеріально-адміністративною гарантією законності адміністративної відповідальності є встановлення строків, які об'єктивують притягнення до адміністративної відповідальності, вживання заходів адміністративного стягнення та правил їх накладення. КпАП передбачає давність строків після закінчення яких можливість накладення адміністративного стягнення виключається. За загальним правилом строк давності притягнення до адміністративної відповідальності не може перевищувати два місяці з дня вчинення правопорушення, а при адміністративному правопорушенні, що триває, зазначені терміни починають обчислюватися з дня виявлення цього проступку (порушення термінів реєстрації або перереєстрації зброї або термінів постановки його на облік, та ін.). У разі відмови в порушенні кримінальної справи або припинення кримінальної справи, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше місяця з дня прийняття відповідного рішення. Строки давності притягнення до адміністративної відповідальності ні ким не можуть продовжуватися незалежно від будь яких причин. Недодержання цих строків є найбільш пошире-

ним порушенням принципу законності під час притягнення громадян до адміністративної відповідальності. Законодавець не лише ретельно виписує і фіксує види стягнень, а й встановлює правила їх накладання. У межах притягнення громадян до адміністративної відповідальності особлива увага має приділятися правилам накладання адміністративних стягнень. Ці правила у вигляді матеріально-адміністративних гарантій передбачені законодавцем у главі 4 КпАП. Основним принципом застосування адміністративних стягнень є законність, яка виявляється, перш за все, в тому, що юрисдикційний орган або посадова особа, що розглядає справу, може застосовувати до правопорушника тільки той вид стягнення, який передбачений нормою права, і лише в тих межах, які закріплені санкцією конкретної правової норми [10, с. 236]. З метою індивідуалізації відповідальності законодавець потребує від юрисдикційного органу або посадової особи, що розглядає справу при призначенні адміністративного покарання громадянину враховувати характер вчиненого ним адміністративного правопорушення, майновий стан, обставини, що пом'якшують адміністративну відповідальність, та обставини, що обтяжують адміністративну відповідальність.

Проаналізувавши загальні ознаки матеріально-правових гарантій законності притягнення громадян до адміністративної відповідальності, їх особливості та розглянувши їх окремі види, доцільно визначити останні, як систему ознак, умов, засобів, які запобігають прийняттю необґрунтованих та незаконних рішень у справах про адміністративні правопорушення, забезпечують права і свободи суб'єктів адміністративних правовідносин під час провадження по таких справах.

Перелік літератури

1. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб]. / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком інтер, 2008. – 256 с.
2. Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посібник] / [за заг. ред. А. Т. Комзюка]. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001 – 425 с.
3. Лукянець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [монографія] / Д. М. Лукянець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367 с.
4. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / [упоряд. О. А. Банчук]. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
5. Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР: [учебное пособие] / Д. Н. Бахрах. – Свердловск: Издательство Уральского ун-та, 1989. – 204 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [монографія] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
7. Якуба О.М. Административная ответственность / О. М. Якуба. – М. : Юрид. лит., 1975. – 128 с.
8. Іванов В. В. Матеріально-правові і процесуальні гарантії законності притягнення до адміністративної відповідальності: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / В. В. Іванов. – Х., 2001. – 191 с.
9. Административное право Украины: [учебник] / [под об. ред. С. В. Кивалова]. – Х. : «Одиссей», 2004. – 880с.
10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

Щуковская А. В. Относительно определения материально-административных гарантий законности привлечения граждан Украины к административной ответственности / А. В. Щуковская // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. – 2009. – Т. 22 (61), № 2. – С. 430-437.

Рассмотрено основное содержание, определена правовая природа и другие особенности материально-административных гарантий законности привлечения граждан Украины к административной ответственности.

Ключевые слова: законность, административное правонарушение (проступок), административное взыскание.

Shukovskay A. In relation to the decision of material administrative guarantees of legality of bringing in of citizens to administrative responsibility / A. Shukovskay // Scientific Notes of Tavrida National V. I. Vernadsky University. – Series: Juridical sciences. – 2009. – Vol. 22 (61), № 2. – P. 430-437.

The questions of feature concept, maintenance and legal nature is certain of material administrative guarantees of legality of bringing in of citizens of Ukraine to administrative responsibility.

Keywords: legality, administrative offence, administrative penalty.

Надійшла до редакції 09.09.2009 р.