

ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПІДХОДІВ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ»**DESCRIPTION CONCEPTUAL APPROACHES TO DEFINITION ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY****Надобко С.В.,***здобувач кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна*

Стаття присвячена дослідженню поняття «адміністративної відповідальності» з точки зору проблем концептуального характеру. В основі праворозуміння сутності адміністративної відповідальності сформульовано та охарактеризовано декілька концепцій: залежно від функціонального призначення – охорону, каральну, управлінську; залежно від форми та змісту адміністративної відповідальності – позитивна та негативна концепції, а також концепції: «відповідальність-обов'язок», «відповідальність-засудження», «відповідальність-застосування санкцій», «відповідальність-правовідносини». Акцентовується увага на необхідності наукового обґрунтування проблем концептуального характеру адміністративної відповідальності, а також пропонується авторське визначення поняття «адміністративної відповідальності».

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, концепції адміністративної відповідальності, державне управління, законодавство про банки і банківську діяльність.

Статья посвящена исследованию понятия «административной ответственности» с точки зрения проблем концептуального характера. В основе правопонимания сущности административной ответственности сформулированы и охарактеризованы несколько концепций: в зависимости от функционального назначения – охранная, карательная, управленческая; в зависимости от формы и содержания административной ответственности – положительная и отрицательная концепции, а также концепции «ответственность-обязанность», «ответственность-осуждение», «ответственность-применение санкций», «ответственность-правоотношение». Акцентируется внимание на необходимости научного обоснования проблем концептуального характера административной ответственности, а также предлагается авторское определение понятия «административной ответственности».

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, концепции административной ответственности, государственное управление, законодательство о банках и банковской деятельности.

The article is devoted to research of concept of «administrative responsibility» from the point of view of problems conceptual character. At the heart of right understanding of essence of administrative responsibility some concepts are formulated and characterized: depending on a functional purpose – security, retaliatory, administrative; depending on form and content of administrative responsibility – positive and negative concepts and also concepts «responsibility duty», «responsibility condemnation», «responsibility application of sanctions», «responsibility legal relationship». Focuses on the need for scientific evidence on conceptual issues of administrative responsibility, and offers original definition of «administrative responsibility».

Key words: legal responsibility, administrative responsibility, concepts of administrative responsibility, public administration, legislation on banks and bank activity.

Постановка проблеми. Активний розвиток науки адміністративного права зумовлює науково-теоретичне обґрунтування та вирішення проблем, що виникають у процесі праворозуміння. Численна кількість наукових здобутків вітчизняної науки дозволяє стверджувати про наявність великої кількості досліджень, різних, а інколи, навіть протилежних, що присвячені питанням адміністративної відповідальності. Проте, враховуючи численні напрямки запропоновані вченими-адміністративістами, щодо удосконалення інституту адміністративної відповідальності, не визначеними залишаються питання концептуального характеру.

Стан наукового дослідження. Теоретико-методологічні дослідження проблем адміністративної відповідальності зумовлювали пошук істини у більш загальній категорії, а саме юридичної відповідальності, з урахуванням її особливого виду – адміністративної відповідальності.

Юридичну відповідальність в різних її підходах та інтерпретаціях досліджували відомі українські вчені, такі як: К. В. Басін, Л. В. Белая, Н. В. Бучковська, Л. Є. Виноградова, В. К. Гришук, О. В. Зелена, О. В. Іваненко, Т. С. Коваленко, Ю. В. Лисюк, Н. М. Оніщенко, А. О. Осауленко, В. В. Сердюк, І. В. Тимошенко, А. О. Червяцова та інші.

Безпосередньо інститут адміністративної відповідальності в різних її проявах досліджували В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, В. А. Бабич, О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, Є. В. Додіна, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, А. С. Літошенко, І. О. Луговий, Д. М. Лук'янець, О. В. Стукаленко, Н. В. Хорошак, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та інші.

Проте проблеми концептуального характеру адміністративної відповідальності залишаються мало дослідженими та знайшли своє закріплення переважно у поодиноких працях вітчизняних вчених-адміністративістів.

Мета даної статі полягає у виокремленні та характеристиці концептуальних підходів щодо сутності інституту адміністративної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Потреби у реформуванні окремих правових інститутів обумовлюють необхідність пошуку їх концептуальних джерел, тобто таких, які можуть дати чітке уявлення про те, яким має бути той чи інший інститут права, на яких концептуальних засадах він має будуватись, які принципи мають бути покладені в його основу. Ця необхідність виникла й у зв'язку із потребою реформування інституту адміністративної відповідальності. Ключовою категорією даного інституту є власне адміністративна відповідальність і в науці адміністративного права склалося декілька точок зору на визначення поняття і зміст адміністративної відповідальності. [1, с. 17]

Цілком погоджуємось із твердженням Д. М. Лук'яня, який зазначає, що головним питанням існування будь-якого правового інституту було і залишається питання змісту тієї задачі, яку він покликаний вирішувати. Тому на перший план виходять проблеми концептуального характеру, розуміння яких має сприяти вдосконаленню цього інституту. В залежності від функціонального призначення, тобто тієї ролі, яку покликаний виконати інститут адміністративної відповідальності, Д. М. Лук'янець виділяє три концепції:

1. Охоронну концепцію – адміністративна відповідальність виконує функцію охорони багатьох видів суспільних

відносин від протиправних посягань, в основі, як зазначає вчений, положення закріплене у КпАП, згідно з яким законодавство про адміністративні правопорушення має завданням охоронити суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав та законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

2. Каральну концепцію – адміністративне стягнення, що накладається за вчинення адміністративного правопорушення і яке є мірою відповідальності, за своєю суттю є покаранням правопорушника за вчинення протиправного, карального та винного діяння.

3. Управлінську концепцію – адміністративна відповідальність виступає, з одного боку, як необхідний елемент механізму державного управління і є різновидом державно-управлінських відносин, а з іншого вона виступає засобом охорони всіх суспільних відносин, які потрапляють у сферу державного управління [1, с. 59-62].

Безумовно, запропоновані концептуальні підходи є цілком виправданими та обґрунтованими, проте враховуючи багатоаспектність та складність поняття «адміністративної відповідальності», вважаємо, за необхідне звернути увагу на концептуальні дослідження сутності самого поняття «адміністративної відповідальності» в цілому.

Враховуючи загальноприйняту наукову позицію, про те, що адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, яка характеризується власними, специфічними ознаками, адміністративну відповідальність можна розглядати з точки зору негативної (ретроспективної) та позитивної (перспективної) концепції.

Розглядаючи позитивну та негативну юридичну відповідальність, слід зазначити, що в сучасній юридичній думці і, відповідно, в юридичній літературі сформулювалося кілька позицій щодо цього. Передусім, це позиції вчених, які: 1) категорично заперечують «двоаспектну» юридичну відповідальність (М. Марченко, О. Лейст, С. Поленіна); 2) не менш категорично констатують її наявність (В. Нерсисянц, А. Піголкин, В. Лазарев); 3) у своїх працях згадують про наявність негативної (ретроспективної) та позитивної юридичної відповідальності, не аргументуючи власного погляду з цього приводу (А. Васильєв, Л. Морозова) [2, с. 55].

З урахуванням викладеного, приєднуємося до групи вчених, які зазначають про беззаперечне існування «двоаспектного» значення юридичної відповідальності, а, отже, відповідно до негативної концепції – сутність адміністративної відповідальності пов'язується із вчиненням протиправної, винної (умисної чи необережної), дії чи бездіяльності, що посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, тобто адміністративного правопорушення і тягне за собою застосування заходів державного примусу у формі адміністративних стягнень чи заходів впливу, тобто, певних негативних наслідків для особи; з точки зору позитивної концепції – адміністративною відповідальністю є не лише застосування заходів державного впливу як певної реакції на вчинюване правопорушення, але і формування певної правосвідомості, внутрішнього переконання у суб'єкта, що полягає у повазі до закону, дотримання приписів правових норм, тобто, створення певної моделі поведінки, що базується на принципах законності і правопорядку. В даному випадку сутність позитивної концепції в деякій мірі ототожнюється із метою застосування адміністративного стягнення – виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також за-

побігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (ст. 23 КУпАП) [3].

Як зазначає Л. Р. Наливайко, позитивна юридична відповідальність суб'єкта – первинне, а ретроспективна – вторинне відношення юридичної відповідальності; перше є однією із передумов виникнення другого. Ретроспективна юридична відповідальність настає саме тому, що до правопорушення суб'єкт знаходиться в загальному відношенні відповідальності з державою, але розриває цей зв'язок актом безвідповідальної поведінки. Заперечуючи наявність загальних відносин правової відповідальності, не можна розуміти природу, джерела походження ретроспективної відповідальності [4].

Вважаємо, що мова йде передусім, про те, що адміністративна відповідальність розглядається не лише як спосіб застосування заходів державного примусу, але і як засіб формування внутрішнього переконання, ставлення до норми права, інтересів держави і суспільства, тобто, видозмінюється у модель правомірної поведінки, а не лише як засіб застосування певних санкцій, а отже, виступає як самостійний елемент в системі правосвідомості.

Вказані концепції є взаємопов'язаними та взаємообумовленими, адже у випадку вчинення адміністративного правопорушення як підстави застосування адміністративної відповідальності, можна стверджувати, що сутність позитивної концепції не знайшла свого закріплення, а отже, є взаємозалежною від негативної. При чому диференціація адміністративної відповідальності на позитивну та негативну, пов'язується із різними підставами її виникнення: вчинення адміністративного правопорушення тягне за собою негативну адміністративну відповідальність, а правомірна поведінка, яка схвалюється нормою закону – є підставою виникнення позитивної відповідальності. За даної класифікації зміст негативної концепції в деякій мірі ототожнюється із каральною, а позитивної – із охоронною, проте кожна із них становить цілісну систему концептуальних підходів адміністративної відповідальності і лише вказує на багатоаспектність вказаної категорії.

Як зазначає, О. Е. Лейст, у великій частині міркувань про правову позитивну відповідальність правові явища теоретично поєднуються з такими категоріями правосвідомості й моралі, як «усвідомлення необхідності правомірної поведінки», «сумлінне ставлення до своїх обов'язків», «почуття відповідальності» тощо. У зв'язку з цим, прихильники ідеї правової позитивної відповідальності особи висловлювали припущення про велику роль цієї ідеї. Наскільки відомо, цей оптимістичний прогноз не призвів до помітних результатів [5, с. 597].

Розглядаючи адміністративну відповідальність з точки зору форми та змісту можна виокремити наступні концепції адміністративної відповідальності:

1) «відповідальність-обов'язок» – адміністративна відповідальність розглядається як обов'язок особи, яка вчинила адміністративне правопорушення звітуватись за свою протиправну поведінку і перетерплювати за неї несприятливі наслідки, які забезпечуються державним примусом у формі адміністративних стягнень чи заходів впливу. Недоліком вказаної концепції є те, що категорію «обов'язок» не цілком доречно ототожнювати із відповідальністю, оскільки обов'язок особи звітуватись за свою протиправну поведінку і перетерплювати несприятливі наслідки не є реакцією держави на вчинене адміністративне правопорушення, адже такий обов'язок може виконуватись особою і в добровільному порядку, внаслідок усвідомленого внутрішнього переконання, в той час як забезпечення державного примусу здійснюється всупереч волі особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Підтвердженням цьому є позиція С. М. Братусь, який зазначає, що відповідальність – це вже виконання під примусом обов'язку. Обов'язок може бути виконаний або не виконаний. Але коли настає відповідальність, тобто

приводиться в дію апарат примусу, вибору у відповідальній особі немає, – вона не може не виконати дій (або бездіяльності), що складають зміст реалізованого обов'язку [6, с. 103];

2) «відповідальність-засудження» – реалізація державного примусу до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, який закріплюється у постанові по справі про адміністративне правопорушення, а у випадках передбачених законом – рішенні, щодо застосування або звільнення від застосування адміністративного стягнення конкретного виду, тобто сутність адміністративної відповідальності полягає у наявності обов'язкового, а іноді й єдиного елемента – застосування примусу держави в особі уповноважених органів та посадових осіб. Недоліком даного концептуального підходу є те, що адміністративна відповідальність розкривається через реалізацію державного примусу, проте невизначеними, а тому і без уваги, залишаються структурні елементи такі як вид стягнення, його розмір, а також заходи впливу, у випадках встановлених законом, тобто не вважається за належне охарактеризувати не лише сутність інституту адміністративної відповідальності в цілому, але і пов'язаних із ним інших адміністративно-правових інститутів;

3) «відповідальність-застосування санкцій» – сутність адміністративної відповідальності полягає у застосуванні санкцій – адміністративного стягнення чи заходу впливу за вчинене адміністративне правопорушення, тобто здійснюється отождоження адміністративної відповідальності із адміністративними стягненнями, а у випадках передбачених законом – заходами впливу, проте проблема визначення поняття «санкції» в науці залишається не визначеною, а тому впливає і на ступінь розкриття поняття адміністративної відповідальності, наприклад санкцію нерідко визначають як несприятливі наслідки правопорушення, підкреслюють момент «невигодності» для правопорушника тих наслідків, що виникають для нього з факту правопорушення. Уявлення про «негативність, несприятливість наслідків», передбачених санкціями стосовно правопорушників, не може бути застосовано до ряду санкцій правових норм. Якщо взяти такі міри, як примусове виконання юридичного обов'язку, не виконаною особою добровільно, то питання про «несприятливість, невідповідність» такого виконання навряд чи може бути поставлене [7, с. 11].

Як стверджує А. Б. Агапов, адміністративна відповідальність як різновид санкцій у публічно-правовій сфері отримала свій розвиток ще в античному праві. Категорія римського права «administration» («управління») відносилася до сфери регламентації майнових відносин. Проте, в римському праві вживалися адміністративно-правові поняття, які отримали розвиток в багатьох національних системах, у тому числі у вітчизняному праві, включаючи і КпАП. Деякі із видів адміністративних стягнень ... були рецепційовані із римського права. Категорія «confiscatio» означала безоплатне вилучення майна, проте іноді «confiscatio» вживалося не в значенні санкції за протиправну дію, а в сенсі, ідентичному поняттю «requisitio» – санкція, відповідно до якої майно ... переходило в дохід держави. Однак в чинному КпАП поняття «реквізиція» не вживається в значенні санкції за адміністративний проступок – дане поняття притаманне вітчизняному цивільному праву [8, с. 11].

4) «відповідальність-правовідносини» – за даної концепції відбувається отождоження адміністративної відповідальності із адміністративними правовідносинами, які виникають між особою, що вчинила правопорушення та державою в особі уповноважених органів та посадових осіб, кожен з яких володіє певним рівнем юридичних прав та обов'язків, інколи – адміністративна відповідальність отождоженню виключно із охоронними правовідносинами. Критичність вказаної концепції відображається у тому, що відбувається отождоження таких понять загальної теорії

права як «відповідальність» та «правовідносини», що не цілком правильно, оскільки останні співвідносяться як ціле та частина та характеризують різні за змістом процеси, внаслідок чого розрізняються в науці як окремі, самостійні елементи. Адміністративні правовідносини – це відносини, які регулюються різними нормами адміністративного права та поділяються на дві основні групи: охоронні та регулятивні, на противагу адміністративній відповідальності, яка пов'язана лише з охоронними.

Таким чином, в залежності від концепції, яка покладена в основу праворозуміння, під адміністративною відповідальністю можна розуміти:

- особливий вид юридичної відповідальності, основне призначення якої охоронна суспільного ладу України, власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, а також прав та законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (охоронна концепція);

- конкретне адміністративне стягнення, що накладається за вчинення адміністративного правопорушення, яке є мірою відповідальності (каральна концепція);

- елемент механізму державного управління та засіб охорони всіх суспільних відносин, які потрапляють у сферу державного управління (управлінська концепція);

- особливий вид юридичної відповідальності, підставою якої є вчинення адміністративного правопорушення, що тягне за собою застосування заходів державного примусу (негативна/ретроспективна концепція);

- сукупність засобів та прийомів, метою застосування яких є формування певної правосвідомості, внутрішнього переконання у суб'єкта, а також його виховання в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами (позитивна/перспективна концепція);

- обов'язок особи, яка вчинила адміністративне правопорушення звітуватись за свою протиправну поведінку і перетерплювати за неї несприятливі наслідки, які забезпечуються державним примусом (концепція «відповідальність-обов'язок»);

- реалізація державного примусу в особі уповноважених органів та посадових осіб до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (концепція «відповідальність-засудження»);

- застосування санкцій – адміністративних стягнень чи заходів впливу за вчинене адміністративне правопорушення (концепція «відповідальність-застосування санкцій»);

- адміністративні правовідносини, які виникають між особою, що вчинила адміністративне правопорушення та державою в особі уповноважених органів та посадових осіб (концепція «відповідальність-правовідносини»).

Найчастіше сутність адміністративної відповідальності проявляється у формі управлінської концепції. Наприклад, управлінський характер адміністративної відповідальності за порушення законодавства про банки і банківську діяльність полягає у закріпленні статтею 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність» адміністративного регулювання як однієї із форм державного регулювання, що здійснюється Національним банком України у вигляді: 1) реєстрації банків і ліцензування їх діяльності; 2) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків; 3) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру; 4) нагляд за діяльністю банків; 5) надання рекомендацій щодо діяльності банків, що безумовно характеризує адміністративну відповідальність

як форму державного управління, що має на меті захист суспільних відносин, що виникають у процесу здійснення банківської діяльності [9].

Своє нормативне закріплення знаходить і каральна концепція – порушення банківського законодавства, нормативно-правових актів Національного банку України, проведення операцій із пов'язаними з банком особами, суті операцій, або здійснення ризикових операцій, які загрожують інтересам вкладників чи інших кредиторів банку, – тягне за собою накладення штрафу (ст. 166-5 КУпАП), як приклад таких складів адміністративних правопорушень за вчинення яких КУпАП передбачено адміністративну відповідальність у вигляді застосування штрафу, чимало, що свідчить про переважну кількість правових норм, які дозволяють охарактеризувати адміністративну відповідальність як застосування санкцій – штрафу (напр. ст. 162, ст. 162-2, ст. 163, ст. 164 КУпАП тощо).

Безумовно, кожен із концептуальних підходів визначає сутність та значення інституту адміністративної відповідальності, проте кожна із перелічених концепцій містить однотипний аналіз та розкриває поняття, в рамках конкретного підходу, що унеможливило виокремлення загального

визначення поняття «адміністративної відповідальності», оскільки сутність адміністративної відповідальності розкривається лише за допомогою синтезу всіх перелічених концепцій, що свідчить про складність поняття, а також необхідності всезагального тлумачення та виокремлення загальних ознак адміністративної відповідальності на загальнонауковому та загальнотеоретичному рівні.

Висновки. З огляду на вищезазначені погляди науковців, а також виокремлених концептуальних засад, пропонуємо авторське визначення поняття «адміністративної відповідальності» як особливий вид юридичної відповідальності, що є специфічною формою реагування уповноважених державою органами чи їх посадових осіб на суб'єктів, що вчинили адміністративні правопорушення, шляхом застосування в адміністративному порядку заходів матеріального чи морального впливу – адміністративних стягнень, а у випадках прямо передбачених законом – заходів впливу.

Зрештою, реформування інституту адміністративної відповідальності вимагає необхідності пошуку концептуальних засад та положень провідних науковців в рамках адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми право реалізації: дис. д-ра. юрид. наук: 12.00.07 / Д. М. Лук'янець Дмитро Миколайович; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – Київ, 2007. – 410 с.
2. Аземша, І. Б. Юридична відповідальність: сучасні погляди, дискусії та концепції [Текст] / І. Б. Аземша // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 54-57.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: за станом на 10 квітня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Ст. 1122.
4. Наливайко Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики. дис. к. ю. н. – К., 2000. – С. 180.
5. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х т. Т. 2. – М. : Зерцало, 1998. – 656 с.
6. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (Очерк теории). – М. : Юридическая литература, 1976. – 200 с.
7. Лейст О. Э. Санкции в советском праве. – М., 1962. – 238 с.
8. Агапов А. Б. Административная ответственность: [учебник]. – М. : Статут, 2000. – 251 с.
9. Закон України «Про банки і банківську діяльність»: за станом на 08 березня 2015 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 5. – Ст. 30.