

• ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА •

С. ПЕТКОВ

*професор кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Класичного приватного університету,
доктор юридичних наук, професор*



Н. АРМАШ

*завідувач кафедри конституційного,
міжнародного та адміністративного права
Класичного приватного університету,
доктор юридичних наук, доцент*



УДК 342.92

Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління

У статті розглядаються основні підходи до розуміння адміністративної відповідальності чиновників. Наголошується на зв'язку адміністративної відповідальності саме з проступками, що вчиняють посадові особи при здійсненні своїх повноважень. Доводиться недоцільність виділення позитивної адміністративної відповідальності як такої, що не відповідає основам теорії юридичної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, делікт, державне управління, посадова особа.

Якісні зміни в державі, що відбуваються останнім часом, зумовлюють тектонічні зрушення у свідомості правознавців, нормотворців, політиків та

громадськості. Переосмислення, здавалось би непорушних постулатів домінування держави над особою, дедалі активніше поширюється серед науковців,

йдучи до ще далеких ідеалів демократичної держави [1; 2; 3; 4]. Відмінність українського адміністративного права від адміністративного права країн із сталою демократією – Франції, Німеччини передусім полягає не стільки у відсутності можливості й бажання реформувати адміністративно-правові відносини, скільки у намаганні зробити це на застарілому фундаменті – законодавстві, що залишилось у спадок із часів СРСР.

Суттєвий вплив на поліпшення ситуації здатне чинити передусім відповідальне ставлення і відповідальність чиновника – представника держави. Проте в цій сфері ми також маємо занадто сильне відлуння минулого, власне негативної, тоталітарної його частини. Тож наше завдання – віднайти засоби оновлення інституту відповідальності з урахуванням людиноцентристської позиції відносин «людина-держава».

Сьогодні в Україні до законодавства, що регулює питання юридичної відповідальності у сфері державної служби, належить перш за все Конституція України, в якій хоча й відсутні положення, що визначали б модель реалізації відповідальності державної служби, проте сама ідеологія чинної Конституції говорить про її функціонування як демократичної інституції й розкриває її соціально спрямований характер [5, с. 36]. Це, у свою чергу, дає підстави вважати аксіомою дію демократичних принципів при реалізації відповідальності посадових осіб державної служби. Велику вагу також мають міжнародно-правові документи стосовно питань державної служби (наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтри-

мання правопорядку, прийнятий на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН від 17 грудня 1994 р.).

Відповідальність – це закріплений у законодавстві й забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника – представника публічного органу влади, зазнати примусового впливу на його приватні інтереси, тобто нести покарання за свої протизаконні дії або бездіяльність. Соціальною сутністю адміністративної відповідальності є здійснювана «руками держави» природна негативна реакція суспільства (принаймні тієї його частини, волю якої виражає держава) на порушення певних соціальних інтересів, на «пошкодження» певних соціальних чи особистих благ [6, с. 36].

Адміністративну відповідальність прийнято розуміти у двох аспектах: позитивному (проспективний, або заохочувальний, аспект) і негативному (ретроспективний, або охоронний, аспект). У теорії держави і права *позитивна відповідальність* розглядається як відповідальне ставлення державного (публічного) органу або особи до своїх обов'язків, виконання ними своїх обов'язків [7, с. 26]. Тобто позитивна адміністративна відповідальність за логікою має відображати такий аспект соціальних зв'язків і відносин посадових осіб органів державної влади, який характеризує процес здійснення наданих їм прав, виконання покладених на них обов'язків, та заснований на виборі поведінки та її оцінюванні з урахуванням інтересів суспільства [8, с. 457]. Правильне розуміння посадовою особою органів державної влади покладених на неї обов'язків, що викликано належним ставленням до суспільства загалом і окремо до іншої осо-

би, становить суб'єктивну сторону, а сама поведінка, викликана внутрішніми мотивами, – об'єктивну сторону позитивної відповідальності.

Проте таке розуміння адміністративної відповідальності не може бути підтримане з двох причин. Дійсно, ми кажемо, що особа займає *відповідальну* посаду в державному апараті, при цьому маючи на увазі те, що вона має значні повноваження, адже безвідповідальних посад, принаймні в органах державної влади, не буває. І ще ми кажемо, що особа *відповідальна*, якщо вона щось обіцяє й обов'язково виконує. У таких випадках відповідальність розуміють як сумлінність, обов'язковість. Помітно, що ми оперуємо категоріями не юридичними, а морально-етичними, які спрямовані на характеристику внутрішнього сприйняття особою об'єктивної реальності її буття. Механізм правового регулювання, до якого факт притягнення до юридичної відповідальності входить як стадія, передбачає попереднє виникнення правовідносин, які, за визначенням О. Ф. Скакун [7, с. 376], мають, як правило, двосторонній характер і є особливою формою взаємозв'язку між певними суб'єктами через їх права, обов'язки, повноваження та відповідальність.

Тож перед тим, як реалізувати юридичну відповідальність як таку, необхідною передумовою є виникнення правовідносин. При детальному аналізі правовідносини характеризуються нормативним закріпленням; певним зв'язком між суб'єктами. З огляду на ці позиції ми можемо висунути такі аргументи проти визнання позитивної відповідальності як різновиду юридичної: «внутрішнє сприйняття» суб'єкта не

можна визнати підставою притягнення до юридичної відповідальності, оскільки нормативно закріпити суб'єктивне ставлення, почуття неможливо, а отже, і неможливе виникнення правовідносин. Відповідальність сама по собі повинна виникати і виникає внаслідок усвідомленої дії чи бездіяльності суб'єкта. Наміри суб'єкта, не об'єктизовані в діянні, не можуть бути об'єктом правового регулювання. Як уже зазначалося, правовідносини мають виникати між певними суб'єктами. У цьому випадку «правовідносини» виникають, так би мовити, між суб'єктом та його сумлінням. Другий суб'єкт вступає у правовідносини тільки з учиненням протиправного діяння, яке є підставою виникнення ретроспективної відповідальності. Отже, позитивна відповідальність виникає за межами правовідносин, а тому її не можна розглядати як окремих різновид юридичної відповідальності загалом чи адміністративної відповідальності зокрема.

Не можна також погодитись із аргументом, який полягає в тому, що «...підставою негативної юридичної відповідальності є факт скоєння правопорушення. А оскільки позитивний і негативний аспекти є складовими одного правового явища названої відповідальності, то відповідно їх підстави слід розглядати з єдиної методологічної позиції. Таким чином, підставою позитивної юридичної відповідальності... також буде юридичний факт, а саме зобов'язувальна та заборонна норми права, які набрали законної сили» [9, с. 22]. Контраргументом на запропоноване твердження може служити те, що юридичним фактом наука теорії держави

та права визнає «певну життєву обставину, із настанням якої норма права пов'язує виникнення, зміну, припинення правовідносин» [10, с. 352]. Юридичні факти мають два види: події та діяння. Останні характеризуються зовнішнім проявом волевиявлення особи, що може виступати як дія або бездіяльність. Тому ми не можемо визнати певні «...норми права, які набрали законної сили» в їх статичному стані юридичним фактом, адже самі по собі вони не створюють, не змінюють або не припиняють правовідносини: для цього потрібне головне – волевиявлення, діяння суб'єкта.

Отже, позитивна адміністративна відповідальність не може виступати як самостійний різновид юридичної відповідальності, оскільки перебуває у площині морально-етичних норм. Але ми й не заперечуємо, що позитивна відповідальність має вагомий вплив на реалізацію ретроспективної відповідальності. Позитивна відповідальність є передумовою адміністративної відповідальності й може мати наслідком настання адміністративної (ретроспективної) відповідальності, яка в остаточному підсумку приведе до покарання. У контексті покарання посадовця, що скоїв протиправне адміністративне діяння, практично не може бути пом'якшувальних обставин, а також строків позовної давності.

Єдиного наукового розуміння самої адміністративної відповідальності, на жаль, також не вироблено. Відсутнє і її законодавче визначення. Наприклад, у теорії кримінального права існують декілька підходів до визначення кримінальної відповідальності: «відповідальність-обов'язок», «відповідальність-засудження», «відповідальність – застосування

санкції» та «відповідальність-правовідносини» [11, с. 55]. Цілком можливо скористатися такими підходами і для групування позицій учених-адміністративістів у питанні визначення поняття «адміністративна відповідальність».

Перша концепція – концепція «відповідальність-обов'язок» – розглядає адміністративну відповідальність як «вид юридичної відповідальності, яка визначає обов'язок особи зазнати певних обмежень державно-владного характеру за вчинення адміністративного правопорушення» [12]. Такий обов'язок заснований на положеннях Конституції України та забезпечується примусовою силою держави.

Друга концепція – концепція «відповідальність-засудження», відповідно до якої адміністративною відповідальністю є державне засудження особи, тобто негативна реакція держави і суспільства на протиправне діяння. Сутність адміністративної відповідальності в межах цієї концепції полягає в тому, що вона розглядається як «специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення» [13].

Дуже поширеною в науці адміністративного права є третя концепція – концепція «відповідальність – застосування санкції», прихильники якої розглядають адміністративну відповідальність як реальне застосування адміністративно-правової норми, зокрема її санкції. У межах цієї концепції на термінологічному рівні інколи фактично відбувається ототожнення адміністративної відповідальності зі стягненням. Так, на думку

І. О. Галагана, «під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи та протиправного діяння, що виявляється в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і мають за мету їх покарання, виправлення та перевиховання, а також охорони суспільних відносин у сфері радянського державного управління» [14]. В. К. Колпаков вважає адміністративною відповідальністю «примусове, з додержанням встановленої процедури застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [1]. С. Г. Стеценко вважає, що адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що полягає в застосуванні до осіб, які вчинили адміністративні проступки, особливих санкцій – адміністративних стягнень [2].

Четверта концепція – це концепція «відповідальність-правовідносини». Її сутність полягає в тому, що кримінальна відповідальність визначається через категорію правовідносин. Так, Т. О. Коломоець наголошує, що «адміністративна відповідальність являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом із приводу скоєного адміністративного правопорушення» [3]. А Д. М. Лук'янець визначає,

що «адміністративною відповідальністю визнаються відносини, які виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) із приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень. У передбачених законом випадках застосування адміністративних стягнень може бути віднесене до компетенції судів» [4].

Останнім часом починають з'являтися інші визначення адміністративної відповідальності, які повністю змінюють її вектор з «обов'язку громадянина» на «обов'язок держави»: «...грунтуючись на науковому аналізі існуючих у вітчизняному правовому полі концепцій адміністративної відповідальності та норм законодавчих актів, визначено сутність адміністративної відповідальності у сфері державного управління, яка полягає у відповідальності органів державного управління перед громадянином у контексті повного та всебічного захисту прав громадян посадовими особами у сфері державного управління» [15].

Не будемо далі продовжувати перелік різних точок зору вчених на визначення адміністративної відповідальності. Значимо лише, що в будь-якому разі більшість із цих визначень-формул базується на нормах законодавства й майже зовсім не враховує аксіом та постулатів теорії права, а отже, не відображає реальної сутності управлінських (адміністративних) правовідносин. Тому знову звертаючись до логіки соціальних механізмів, сформулюємо контраргумент на проти-

вагу визначення адміністративної відповідальності як відповідальності громадян за вчинення проступків проти встановленого порядку управління. Він полягає в такому: громадяни не виконують управлінських функцій, а отже, не можуть нести відповідальність за їх неправильну реалізацію.

Таким чином, ми бачимо, що адміністративне законодавство, яке регламентує адміністративну діяльність органів, посадових осіб публічної влади, більше нагадує хаотичне нагромадження норм, правил, вимог та прийомів, які погано корелюють між собою. Яскраве відображення рецепції радянського права являє собою КУпАП, так само як і інші

кодекси, закони, інструкції, правила тощо. І в багатьох випадках протизаконна діяльність посадових осіб публічних органів влади є відображенням як правової системи, що склалась у державі, так і загального стану правовідносин, у яких беруть участь усі громадяни країни. Найбільш прикрим є те, що наразі створення новітнього європейського законодавства не означає виходу з глухого правового кута, у якому опинилося наше суспільство. За європейським законодавством прихована азійська сутність патріархальних відносин. Законодавство використовується як «ширма» або як засіб для приховування корисливих дій посадовців і їх бізнесових партнерів.

Список використаних джерел

1. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
3. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т. О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
4. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку : монографія / Д. М. Лук'янець. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
5. Желюк Т. Л. Державна служба : навч. посіб. / Т. Л. Желюк. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с.
6. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – 5-те вид., зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
7. Скакун О. Ф. Теорія господарства і права : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум : Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 466.
8. Кожевников С. Н. Юридическая ответственность / С. Н. Кожевников // Общая теория права. – Н. Новгород : Интелсервис, 1993. – С. 457.
9. Зелена О. Визначення підстав юридичної відповідальності: актуальні питання / О. Зелена // Право України. – 2003. – №4. – С. 22.
10. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и ф-тов / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Первалова. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 352.
11. Сахнюк С. В. Поняття та сутність відповідальності у кримінальному праві України / С. В. Сахнюк // Держава та регіони. Серія: Право. – 2011. – №3. – С. 54–59.
12. Лапина М. А. Административное право / М. А. Лапина. – М. : МИЭМП, 2010. – 314 с.
13. Агапов А. Б. Административная ответственность / А. Б. Агапов. – М. : Статут, 2004. – 351 с.
14. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. – Воронеж : ВГУ, 1970. – 267 с.
15. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб / А. В. Матіос. – К. : Знання, 2007. – 223 с.

Стаття надійшла до редакції 12.11.2014.

Петков С., Армаш Н. Научные подходы к определению административной ответственности в сфере государственного управления

В статье рассматриваются основные подходы к пониманию административной ответственности чиновников. Отмечается связь административной ответственности именно с проступками, совершенными должностными лицами при осуществлении своих полномочий. Доказывается нецелесообразность выделения положительной административной ответственности как не соответствующей основам теории юридической ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, государственное управление, деликт, должностное лицо.

Petkov S., Armash N. Scientific Approaches to the Definition of Administrative Responsibility in Public Administration

Legal states should establish and operate the mechanisms which impact effectively on the qualitative aspects of the state apparatus activities, especially regarding human rights and freedoms. This impact should be possible primarily through the responsible attitude and the responsibility of an official who is a representative of the state. However, in this area we suffer too strong echoes of the past, in fact the negative and totalitarian part of it. So, our task is to find means of updating of the responsibility of a given person-centralized position in the «man-power» relations. One of the important directions of the development and operation of modern legal systems is to improve the responsibility of a state to the person. It should be emphasized that the law states should establish and operate the mechanisms which have the effective impact on the qualitative aspects of the activities of the state apparatus, especially regarding human rights and freedoms.

Administrative responsibility is understood in two aspects: positive (prospective or promotional aspect) and negative (retrospective or protective aspect). Positive administrative responsibility can not act as an independent type of legal responsibility, as it exists in the sphere of moral and ethical standards. Positive responsibility is a prerequisite for administrative charges and may result in the onset of administration (retrospective) responsibility that finally will lead to punishment. Administrative offense should be considered as illegal, falt (intentional or careless) acts or omissions committed by persons who have public authority (an officer of the public authority), which resulted in the material damage or moral harm to the person (physical, legal) or the public.

Administrative legislation of Ukraine, which regulates the activity of the administrative officials of public power, resembles a chaotic conglomeration of rules, regulations, guidelines and methods that are poorly correlated. And in many cases, illegal activities of officials of public authorities is a reflection of the legal system, existing in the country, and the general state of relations, which involves all citizens of the country. The most annoying is the fact that the current issue of the new European legislation does not mean that we could find the way out of this legal deadlock. According to European legislation there is the hidden asian nature of patriarchal relations in our society. The law is used as a «screen» or as a means to hide the selfish actions of officials and their business partners.

Thus, the article reviews the main approaches to understanding the administrative responsibility of the officials. Emphasis is made on the relations between the administrative responsibility and the misconduct committed by the officials while exercising their authorities. We have proved the unreasonableness of the selection of positive administrative responsibility as one that does not meet the basics of the theory of legal liability.

Keywords: administrative responsibility, governance, delict, officer.