

Легка О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права,
історії права та політико-правових вчень
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УКРАЇНИ

LOCAL ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE SYSTEM OF LEGAL RESPONSIBILITY OF UKRAINE

У статті досліджено наукові концепції стосовно сутності адміністративної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, з огляду на поділ її, за класифікацією, на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну), а також здійснено доктринальний аналіз визначення адміністративної відповідальності залежно від моменту її виникнення.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, перспективна (позитивна) та ретроспективна відповідальність.

В статье исследованы научные концепции о сущности административной ответственности как разновидности юридической ответственности, учитывая ее деление, по классификации, на перспективную (положительную) и ретроспективную (негативную), а также осуществлен доктринальный анализ определения административной ответственности в зависимости от момента ее возникновения.

Ключевые слова: юридическая ответственность, административная ответственность, перспективная (положительная) и ретроспективная ответственность.

In the article the scientific concepts concerning the nature of administrative responsibility as a form of legal liability, given its prospective classification (positive) and retrospective (negative), and made doctrinal analysis determining administrative responsibility according to its inception.

Key words: legal liability, administrative responsibility, prospective (positive) and retrospective responsibility.

Система норм адміністративного права так само, як юридична відповідальність є різновидом соціальної відповідальності, входить у систему більш високого порядку – систему юридичних норм, яка представляє собою форму вираження юридичного припису. Оскільки юридична відповідальність є категорією загальної теорії права, то в основу підходу до визначення сутності адміністративної відповідальності покладене розуміння права як системи загальнообов'язкових, формально визначених норм, які видаються та забезпечуються державою і призначені для врегулювання суспільних відносин. Через це адміністративна відповідальність, як і будь-який вид юридичної відповідальності, єдина та включає як відповідальність за майбутню поведінку (позитивну, перспективну), так і відповідальність за минулу протиправну поведінку (негативну, ретроспективну).

Варто зауважити, що за останні десятиліття, протягом яких активно досліджується правова природа юридичної відповідальності, рівень розроблення її проблематики значно просунувся вперед. Від розуміння позитивної відповідальності як усвідомлення обов'язку вчені прийшли до вивчення її нормативної основи і не лише психологічних, але й суттєвих об'єктивних характеристик. Через це наукові концепції та підходи до визначення суті адміністративної відповідальності мають багаторівневу структуру, починаючи від визначення її суті і закінчуючи перевагами одних її ознак над іншими. З іншого боку, визначаючи зміст адміністративної відповідаль-

ності, правова доктрина розглядає цей інститут і як державний примус до виконання вимог права, і як реалізацію санкції, і як правовідношення, кожна зі сторін якого зобов'язана відповідати за свої вчинки перед іншою стороною, державою та суспільством.

Питання юридичної відповідальності та її видів, сутності, ознак, ролі та значення адміністративної відповідальності як правового інституту були предметом наукових досліджень С.С. Алексеєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, С.Н. Бортнікова, С.Н. Братуся, Ю.П. Битяка, Н.І. Гришиної, О.С. Літошенко, Д.А. Липинського, Д.М. Лук'янця, М.І. Матузова, П.Е. Надбайла, М.С. Строговича, В.А. Тархова, Р.Л. Хачатурова, Ф.Н. Фаткуліна, які здійснили значний внесок у становлення та розвиток інституту юридичної відповідальності загалом та адміністративної зокрема.

За весь період існування юридичної дискусії щодо класифікації відповідальності як позитивної та негативної вчені не лише не прийшли до єдиної думки щодо можливості розуміння адміністративної відповідальності як негативної, так і позитивної, але й не визначилися з підставами даної класифікації.

Відповідно, **метою статті** є дослідження ролі та сутності юридичної відповідальності у сфері адміністративних правовідносин, а також визначення місця адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності.

Формування суверенності державної влади, затвердження верховенства права і законності представляють собою два нерозривно пов'язаних про-

цеси. Забезпечення правового порядку державного, політичного та суспільного життя може бути здійснено лише всією системою державної влади, яка організована на правових началах та забезпечує реалізацію права як в законодавчій, виконавчій та судовій діяльності, так і в усіх сферах політичного та суспільного життя. Саме під час формування правової держави вагомому роль відіграє інститут адміністративної відповідальності, яка є важливим інструментом державного управління і націлена на здійснення реального оперативного впливу з боку органів державної влади на осіб, що не дотримуються вимог владних державних приписів.

Юридична відповідальність – одна з фундаментальних категорій юриспруденції, яка представляє собою складне соціально-правове явище, безпосередньо пов'язане з правовою нормою, правомірною поведінкою, правовідношенням, правозастосуванням та правопорушенням. Не можна не відзначити з цього приводу, що відповідальність не мала б сенсу, якби особистість не була наділена здатністю управляти собою та мати конкретну позицію в життєвих обставинах, що змінюються. Відповідно, критеріями визначення співвідношення між необхідністю та свободою волі особистості виступають, з одного боку, приписи норм, а з іншого – поведінка (дія чи бездіяльність) конкретної особи. Оскільки поведінка має два полярних різновиди, у будь-якому соціальному спілкуванні це співвідношення може мати двоякий характер: позитивний у разі, якщо поведінка суб'єкта суспільних відносин узгоджується з вимогами відповідних соціальних норм; негативний – якщо суб'єкт порушує ці вимоги. Через це загально-соціальна відповідальність у сфері правового регулювання, перш за все, пов'язана з дотриманням та виконанням юридичних обов'язків як міри належної (необхідної) поведінки суб'єктів [1, с. 108].

Одним із перших у теорії права склалося розуміння позитивної юридичної відповідальності як усвідомлення обов'язку. Зокрема, на думку Ф.Н. Фаткуліна, позитивна відповідальність – це усвідомлення правових властивостей своїх дій (бездіяльності), співвідношення їх із чинними законами та підзаконними актами, готовність відповідати за них перед державою та суспільством [2, с. 267]. М.І. Матузов у своїх працях зазначає, що відповідальна поведінка – це така поведінка, що характеризується глибоким усвідомленням необхідності слідувати вимогам правових і моральних норм, повагою до закону і права і припускає активний вплив на хід подій, внесок у загальну працю, розвиток суспільства [3, с. 19].

Таке розуміння позитивної юридичної відповідальності піддавалося критиці в юридичній літературі, суть якої зводилася до того, що у зазначеному визначенні немає нічого юридичного, а присутній лише моральний аспект та психологічні характеристики. Проте, на думку Д.А. Липинського, саме такого роду критика поклала початок дослідженню суб'єктивних ознак юридичної відповідальності. З позиції автора, позитивна юридична відповідаль-

ність особистості існує в єдності своїх об'єктивних та суб'єктивних ознак. До суб'єктивних ознак юридичної відповідальності, на думку вченого, належать: усвідомлення правових норм, обов'язків, вироблення до них внутрішнього психічного ставлення, прагнення здійснити певні дії, мотиви, цілі, емоції. Поза свідомістю, свободою вибору варіантів поведінки не може бути психічного ставлення до вчинених дій, а відповідно, й юридичної відповідальності [4, с. 15].

Згодом така психологізація юридичної відповідальності сприяла дослідженню цього явища не зі сторони суб'єктивної, а з огляду на її об'єктивні ознаки. Так, В.А. Тархов вважав, що юридична відповідальність представляє собою врегульований правом обов'язок дати звіт про свої дії. Підкреслюючи, що витребування звіту – головна ознака та сутність відповідальності, а чи слідуватиме за цим звіттом осудження та покарання – це вже інше питання [5, с. 4]. М.С. Строгович серед різних форм вираження «позитивної» відповідальності називає звіти депутатів перед обранцями, суддів – перед органами, що їх призначили, гласність судових процесів тощо, а далі зазначає, що громадянин, особа, установа, організація, посадова особа несе відповідальність, перш за все, «за правильне виконання своїх обов'язків, тобто відповідальність в її позитивному розумінні» [6, с. 73]. З цього витікає, що правовий зміст позитивної відповідальності характеризується, перш за все, обов'язком того чи іншого органу або посадової особи регулярно звітувати перед вищим органом чи посадовою особою, діяти в рамках, що вказані останніми, і під їх контролем, оцінювати роботу підопічних і у разі ухилення від визначеної поведінки ужити відповідних заходів впливу.

Зрештою, прагнення вчених усунути недолік даної концепції призвело до того, що позитивну відповідальність почали розглядати як різновид юридичного обов'язку. На переконання Б.Л. Назорова, позитивна юридична відповідальність є тривалим станом ставлення суб'єкта відповідальності до своїх обов'язків [7, с. 37]. «У людини виникає відповідальність вже тоді, коли вона приступає до виконання своїх обов'язків, а не тоді, коли вона їх не виконує», – відзначає П.О. Недбайло [8, с. 52]. З наведених вище висловлювань слідує, що позитивна відповідальність – це виконання юридичного обов'язку або ще ширше – дотримання не тільки правових, а й моральних норм. Однак позитивна юридична відповідальність не тотожна лише одному обов'язку діяти правомірно. Насправді, як відзначає В.М. Кудрявцев, поняття позитивної юридичної відповідальності є більш широким, ніж один обов'язок, – це правовідношення, яке складається з кількох елементів, а будь-яке правовідношення має, щонайменше, двох суб'єктів, права та обов'язки яких зазвичай кореспондують одне одному [9, с. 286].

Перш за все, юридичному обов'язку суб'єкта кореспондується його право на сприяння з боку держави, підтримку тієї діяльності, яка йому доручена і яку він правомірно та сумлінно здійснює. Позитивна

відповідальність має суб'єктивну сторону: знання (розуміння) особою висунутих до неї вимог; прийняття їх до виконання; прагнення виконати доручену справу добре; забезпечити досягнення загальнокорисних результатів.

Отже, відповідальність є більш ширшою категорією, ніж обов'язок, оскільки власне обов'язок виступає конкретною (нормованою) формою вираження відповідальності, і саме в нормі права сформульовано як дозволений, так і заборонений варіант поведінки. Таким чином, позитивна відповідальність за своїм змістом нормативна, адже витікає з норми права, зразка поведінки суб'єкта як відповідального, так і безвідповідального, яка має активний аспект – суворе дотримання соціальних обов'язків. Через це, з юридичної точки зору, вона належить до правосвідомості, правопорядку, законності.

Тобто позитивна відповідальність відображає відносини суб'єктів права, що характеризують процес здійснення та виконання прав та обов'язків, заснованих на виборі поведінки та її оцінки, з урахуванням вимог правових норм. Тоді як негативна відповідальність являє собою тимчасове явище, яке пов'язане з морально-психологічною характеристикою поведінки людей, що виникає у зв'язку з порушенням вимог соціальних норм. Отже, негативна відповідальність має місце у випадках невиконання правових приписів, закріплена в правоохоронних нормах, інститутах, галузях, які передбачають вид та міру юридичної відповідальності.

У літературі склалася позиція, що негативна (ретроспективна) відповідальність виникає у зв'язку з вчиненням правопорушення та представляє собою правовідношення між державою та правопорушником, до якого за вчинене будуть застосовані відповідні правові санкції (обмеження волі, штраф, відшкодування спричинених збитків тощо). Ці санкції застосовуються в охоронних правовідносинах. Таким чином, здійснення правопорушення переводить суб'єкта права зі сфери регулятивних правовідносин позитивної відповідальності у сферу охоронних правовідносин негативної відповідальності.

У результаті активних наукових досліджень в юридичній науці склалося кілька концепцій юридичної відповідальності за правопорушення, більшість з яких доповнюють та розкривають одна одну.

Перша концепція полягає в тому, що юридична відповідальність – закріплений законодавством і забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що належали йому.

Категорія «обов'язок» так чи інакше пов'язана з поняттям «можливість настання юридичної відповідальності». Дійсно, обов'язок закріплюються в правовій нормі та виникає з моменту вчинення правопорушення. Такий юридичний обов'язок, за своєю природою, має особливий характер, який дає змогу виділити його з-поміж інших юридичних обов'язків (наприклад, від обов'язку примусового виконання чи обов'язку надати звіт за свої дії тощо). Такий обов'язок, по-перше, передбачений

правовою нормою, яка встановлює юридичну відповідальність. По-друге, підставою його реалізації виступає факт вчинення правопорушення. По-третє, реалізація обов'язку може розвинути лише на підставі рішення компетентного органу. По-четверте, це обов'язок, який носить збитковий характер, що є небажаним для суб'єкта права, на якого його покладено. У цьому контексті відповідальність виконує роль юридичного гаранта обов'язку, який існував до правопорушення, оскільки під час невиконання юридичного обов'язку може наступити юридична відповідальність [10, с. 32]. По-п'яте, несприятливі наслідки прямо передбачені санкцією порушеної норми. По-шосте, за своїм юридичним змістом несприятливі наслідки є заходами юридичної відповідальності, а не заходами захисту [4, с. 45–46].

Беручи до уваги, що більшість підручників, присвячених адміністративній відповідальності, трактують її розуміння, виходячи з того, що адміністративна відповідальність є санкцією, яка забезпечує охорону державних інтересів та прав громадян, яка встановлена законодавством [11, с. 22], друга концепція базується на розумінні юридичної відповідальності в контексті санкції правової норми. Аргументація за таких умов зводиться до того, що держава має право застосовувати заходи примусу до суб'єктів, які скоїли правопорушення і зобов'язані зазнати втрат чи обмежень, передбачених санкціями правової норми.

Зокрема, С. М. Братусь доходить висновку, що відповідальність – це виконання обов'язку на підставі державного або прирівняного до нього суспільного примусу [12, с. 4]. Якщо брати до уваги, що виконання обов'язку тотожне реалізації санкції правової норми, така позиція, за своїм змістом, є модифікацією концепції «юридична відповідальність – реалізація санкції», яка, на думку Д. А. Липинського, є нормативною концепцією, оскільки її ядром виступає норма права, санкція (як структурний елемент норми права), а відповідальність та її заходи відіграють службову роль. Більше того, на переконання автора, концепція «юридична відповідальність – реалізація санкції» є модифікацією концепції «юридична відповідальність – покарання». Вчений виходить із того, що в санкціях норм, що передбачають юридичну відповідальність, закріплюються різні види та заходи покарання (стягнення), а застосування до особи санкції правової норми є нічим іншим, як застосуванням покарання (реалізацією санкції) [4, с. 42].

Дійсно, юридична відповідальність тісно пов'язана з реалізацією санкції правової норми, адже засоби відповідальності виражаються (закріплюються) в санкціях, проте вони не можуть бути прирівняні до неї, оскільки остання не залежить від застосування або незастосування яких-небудь санкцій.

У цьому контексті також варто відзначити, що заходи державного примусу, які застосовуються і до правопорушників, і до неправопорушників, різноманітні, більшість з них не є засобами юридичної відповідальності. Будь-який правовий примус не варто визнавати юридичною відповідальністю, оскільки

вона не є єдиним засобом впливу на правопорушника.

Таким чином, ми підтримуємо позицію, що юридична відповідальність не зводиться до реалізації санкції, яка виступає формою її закріплення, без якої неможлива її реалізація. Адже відповідальність може існувати без реалізації санкції та покарання, а от покарання та санкція завжди базуються на відповідальності і не можуть існувати без неї.

Суть третьої концепції зводиться до того, що юридичну відповідальність розглядають як правовідношення, що виникає між правопорушником та державою (компетентними органами). Таке розуміння відповідальності базується на тому, що держава має право застосовувати певні заходи примусу до суб'єктів, які скоїли правопорушення і зобов'язані зазнавати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норми права.

І. Н. Сенякін з цього приводу писав, що юридична відповідальність представляє собою правовідношення, яке виникло внаслідок правопорушення, між державою в особі її спеціальних органів та правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнавати відповідних втрат та несприятливих наслідків за вчинене правопорушення, порушення вимог, які містяться в нормах права [13, с. 543].

На цій підставі прихильники концепції «юридична відповідальність – правовідношення» виділяють три точки зору на виникнення правової відповідальності. Прихильники першої точки зору пов'язують момент виникнення правової відповідальності з безпосереднім вчиненням правопорушення. Друга точка зору ґрунтується на тому, що моментом виникнення правової відповідальності є сам факт притягнення особи до відповідальності, водночас як третя точка зору спрямована на визнання настання правової відповідальності з моменту винесення рішення компетентним органом або особою, яка визнає факт правопорушення, вчиненого винною особою [14, с. 70].

У цьому контексті доцільно відзначити, що юридичний факт, на підставі якого виникає правовідношення, являє собою складний комплексний процес, який включає не лише вчинення правопорушення у вигляді неправомірної дії, але й певні формальні моменти – наявність норми права, яка пов'язує виникнення правовідношення відповідальності з конкретними життєвими обставинами, які, в свою чергу, виступають юридичними фактами визнання правопорушення як підстави для правової відповідальності, оскільки містять основні ознаки явища та є закріпленими в нормах права. Традиційно виділяють такі ознаки: суспільна небезпечність, протиправність, винність, караність. Діяння, якому притаманні характерні ознаки правопорушення, тягне за собою виникнення правової відповідальності. Однак для того щоб правова відповідальність була реалізована, необхідно провести юридичну кваліфікацію вчиненого діяння (з'ясувати, чи відповідають конкретні життєві обставини складу правопорушення, закріпленому в діючому законодавстві).

Отже, підбиваючи підсумки, відзначимо, що юридична відповідальність єдина, а позитивна та ретроспективна відповідальність – це добровільна та примусова форми реалізації юридичної відповідальності, яка покликана відобразити взаємозв'язок диспозиції і санкції правової норми, позитивного юридичного обов'язку та міри державного примусу, оскільки вони мають забезпечити належну, відповідальну поведінку суб'єктів права.

Зрештою, ретроспективна відповідальність без позитивної не має сенсу, а позитивна правова відповідальність без ретроспективної беззахисна, оскільки не має свого забезпечення. Свою позицію Р.Л. Хачатуров аргументує тим, що «межа» позитивної та ретроспективної правової відповідальності порушується конкретною протиправною поведінкою суб'єкта права, яка викликає конфліктну ситуацію, необхідність державного втручання та застосування примусу з метою відновлення правопорядку та ліквідації конфлікту [1, с. 108].

Таким чином, з урахуванням зазначених підходів до визначення сутності юридичної відповідальності, можна констатувати, що адміністративна відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку держави (її уповноважених суб'єктів) на дії чи бездіяльність фізичних або юридичних осіб, що можуть виражатися у недотриманні встановлених законом обов'язків, заподіяння шкоди, та виражена у застосуванні до осіб, що вчинили такі діяння, засобів впливу, які тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру.

Роль адміністративної відповідальності в системі юридичної відповідальності є надзвичайно важливою насамперед тому, що вона виникає як правовий наслідок неналежної реалізації громадянами та юридичними особами своїх прав та обов'язків у сфері державного управління. Саме в цьому аспекті адміністративна відповідальність може розглядатися як важливий інструмент правової держави, оскільки завдяки їй держава має можливість реалізувати свої вимоги як до фізичних, так і до юридичних осіб. Тому теоретичне і нормативне вирішення проблем адміністративної відповідальності є ефективним засобом розбудови правової держави. Виходячи з цього, вона має два аспекти – позитивний та ретроспективний.

Суть позитивного полягає у сумлінному виконанні своїх обов'язків перед суспільством, державою, колективом людей та окремою особою. Позитивна відповідальність виникає в людини вже тоді, коли вона приступає до виконання своїх обов'язків, а не тоді, коли вона їх не виконує або стане діяти всупереч їм. Та, на жаль, позитивна юридична відповідальність в Україні застосовується вкрай рідко на відміну від негативної форми її прояву – ретроспективної юридичної відповідальності.

Ретроспективна відповідальність настає саме через те, що суб'єкт своїми діями порушує відносини юридичної відповідальності, чинить безвідповідально. Тому ретроспективна юридична відпо-

відальність – це теж правовідносини, але конкретні, індивідуалізовані, що виникають внаслідок правопорушення, вчинення якого є підставою настання визначених правом несприятливих наслідків для правопорушника. Зазначені правовідносини характери-

зує негативна реакція держави на правопорушення і суб'єкта, що винний у його скоєнні; державно-правовий примус та обов'язок правопорушника зазнати несприятливих наслідків за свою протиправну поведінку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Хачатуров Р.Л. Позитивная и ретроспективная юридическая ответственность / Р.Л. Хачатуров // Вектор науки ТГУ. Серия «Юридические науки». – 2014. – № 1 (16). – С. 106–109.
2. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций / Ф.Н. Фаткулин. – Казань, 1987. – 334 с.
3. Венедиктов В.С. Юридическая ответственность по советскому трудовому праву: [учебное пособие] / В.С. Венедиктов. – К.: Наук. думка, 1989. – 136 с.
4. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Р.Л. Хачатурова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 409 с.
5. Тархов В.А. Ответственность по советскому праву / В.А. Тархов. – Саратов, 1978. – 456 с.
6. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности / М.С. Строгович // Советское государство и право. – 1979. – № 5. – С. 72–78.
7. Назоров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности / Б.Л. Назоров // Советское государство и право. – 1981. – № 10. – С. 29–38.
8. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм / П.Е. Недбайло // Правоведение. – 1971. – № 3. – С. 44–53.
9. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность / В.Н. Кудрявцев. – М.: Наука, 1986. – 448 с.
10. Кондратьева С.Л. Юридическая ответственность: соотношение норм материального и процессуального права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / С.Л. Кондратьева. – М., 1998. – 220 с.
11. Агапов А.Б. Административная ответственность: [Учебник] / А.Б. Агапов. – М.: «Статут», 2000. – 251 с.
12. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории) / С.Н. Братусь. – М.: Городец-издат, 2001. – 208 с.
13. Сенякин И.Н. Юридическая ответственность. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1997. – 570 с.
14. Медведева С.В. Юридические факты как основания правовой ответственности личности / С.В. Медведева // Вопросы современной науки и практики. – 2012. – Вып. 38. – С. 68–74.