

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання адміністративної відповідальності громадських об'єднань в Україні. Трактовано інститут адміністративної відповідальності як міжгалузевий, функціональний, регулятивно-охоронний інститут права. Розкрито адміністративну відповідальність в об'єктивному та суб'єктивному значеннях, досліджено предмет і метод правового регулювання позитивної та негативної адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, громадське об'єднання, юридичний факт, протиправне діяння.

Постановка проблеми. Значне зростання кількості громадських об'єднань, висока соціальна значущість здійснюваної ними діяльності, спрямованої на втілення в життя переважно інтересів певної вузької групи населення країни, що спричиняє неузгодженість потреб у суспільстві, на тлі збільшення числа порушень закону за участю таких об'єднань, зумовлює потребу у виробленні оптимальної системи відповідальності за діяльність.

В ідеалі відповідальність громадських об'єднань має виражатися в правомірних соціально корисних діях, спрямованих на формування громадянського суспільства, побудову правової держави та втілення в життя конституційної норми щодо соціальної держави.

Стан дослідження. Адміністративну відповідальність громадських об'єднань в Україні досліджували фахівці в галузі адміністративного права, зокрема В. Авер'янов, Ю. Битяк, М. Віхляєв, В. Гаращук, Т. Гаврилюк, І. Грищенко, Д. Заброта, В. Зуй, М. Дмитренко, А. Долгополов, О. Музичук, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Калюжний, М. Ковалів, О. Остапенко, І. Пастух, А. Собакарь та ін.

Метою статті є висвітлення питань адміністративної відповідальності громадських об'єднань в Україні.

Виклад основних положень. Стратегічною метою адміністративної відповідальності громадських об'єднань є оптимізація правопорядку, тобто його зміцнення та вдосконалення, яка реалізується через функцію нормативної оцінки, що пов'язує правомірну поведінку з негативною відповідальністю і їхнім родовим поняттям – соціальною відповідальністю. Позитивна юридична відповідальність впливає на

самоконтроль членів громадського об'єднання на інформаційно-психологічному рівні. Це виражається в закріпленні способів задоволення потреб громадського об'єднання, у стимулюванні його законних інтересів, у формуванні мотивів правомірної поведінки (громадянського обов'язку), очікуванні позитивної юридичної оцінки в процесі діяльності, адже позитивна юридична відповідальність є правовим засобом соціального контролю. Адміністративна відповідальність – це цілісне правове явище, засноване на нормах права, реалізація суб'єктами суспільних відносин суб'єктивних прав, обов'язків і заборон, що виражається в правомірній поведінці, а в разі вчинення правопорушення – в обов'язку правопорушника зазнати засудження, а також різних обмежень прав, передбачених санкцією порушеної норми.

Інститут адміністративної відповідальності – це міжгалузевий, функціональний, регулятивно-охоронний інститут права, що закріплює і (або) впливає на найважливіші суспільні відносини, а в разі їх порушення – регулює відносини відповідальності, які виникають з юридичного факту правопорушення.

Поділяючи погляди О. Скакун, адміністративну відповідальність потрібно розглядати в негативному (ретроспективному) сенсі, оскільки перспективна правова відповідальність не є, власне, юридичним явищем. Кожен з окремо взятих основних підходів до розуміння ретроспективної адміністративної відповідальності характеризується односторонністю й обмеженістю в плані розгорнутого висвітлення питань і не може бути використаний як початок для відповідних досліджень. Адміністративну відповідальність варто розуміти у двох основних значеннях: об'єктивному та суб'єктивному [1, с. 430–431].

Під адміністративною відповідальністю в об'єктивному сенсі розуміють встановлені в санкціях правових норм заходи державного примусу у вигляді позбавлень особистого, майнового або організаційного характеру, які можуть бути застосовані за вчинення протиправного діяння. Суб'єктивна адміністративна відповідальність – це суб'єктивний обов'язок зазнати заходів державного примусу у вигляді конкретних позбавлень за вчинене протиправне діяння.

Підставами виникнення адміністративної відповідальності в об'єктивному сенсі є необхідність забезпечення ефективної дії норм права (захисту правопорядку) і соціальна шкідливість діянь для держави, суспільства, особистості.

Суб'єктивна адміністративна відповідальність має три підстави виникнення: матеріальну (санкції правових норм, що закріплюють заходи державного примусу у вигляді позбавлень), фактичну (юридичний факт протиправного діяння) і процесуальну підставу (акт застосу-

вання права, що покладає відповідальність). Факт реалізації адміністративної відповідальності у добровільній формі відкидає необхідність процесуальної підстави.

Безвинна (об'єктивна) відповідальність має застосовуватися суто у відносинах, регульованих внутрішньодержавним приватним і міжнародним правом. Щодо громадського об'єднання, то об'єктивно-протиправне діяння, дія або бездіяльність, у яких відсутні або всі суб'єктивні елементи (суб'єкт і суб'єктивна сторона), або один з них, здатні спричинити настання адміністративної відповідальності лише у випадках, обумовлених у законі.

Динаміку адміністративної відповідальності варто оцінювати як результат і як процес. Загальна схема (механізм) реалізації адміністративної відповідальності крізь призму механізму реалізації права проходить три послідовні стадії: виникнення адміністративної відповідальності в об'єктивному сенсі; виникнення адміністративної відповідальності в суб'єктивному сенсі; реалізації адміністративної відповідальності в суб'єктивному сенсі [1, с. 438–439].

Найбільш змістовною категорією, що дає змогу в комплексі розкрити характерні риси правозастосовної (державно-примусової) реалізації адміністративної відповідальності, є «механізм покладання адміністративної відповідальності». До основних елементів правового механізму покладання адміністративної відповідальності належать: мета правового механізму; стадії правового механізму; елементи правового механізму. Механізм покладання адміністративної відповідальності становить систему спеціальних правових засобів, які в процесі свого використання, по стадіях, встановлюють і конкретизують для правопорушника обов'язок перетерпіти заходи державного примусу у вигляді певних поневірянь і створюють необхідні умови для виконання такого обов'язку, переважно в процесуально-процедурному порядку за безпосередньої участі уповноважених суб'єктів.

Отож із узагальнення, зазначеного вище, випливає, що адміністративна відповідальність громадських об'єднань є цілісним правовим явищем, але водночас може бути і позитивною, і негативною, як дві сторони однієї медалі.

Позитивна адміністративна відповідальність громадських об'єднань ґрунтується на нормах конституційного, адміністративного та цивільного права; у своєму статичному стані характеризується обов'язками, заборонами, суб'єктивними правами; у динамічному – виявляється в правомірній поведінці; державний примус діє не безпосередньо, а опосередковано. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань, на нашу думку, має такі ознаки:

- обов'язковість правомірної поведінки, що встановлена державою і спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина;
- негативна державно-правова оцінка вчиненого протиправного діяння, що є реакцією на факт правопорушення та підставою відповідальності;
- державно-правовий примус до виконання обов'язку та обов'язок зазнавати позбавлень, пов'язаних зі зміною юридичного статусу;
- реалізація відповідальності у визначених процесуальних формах.

Адміністративна відповідальність громадських об'єднань – це обов'язок здійснювати свою діяльність відповідно до приписів норм права і (або) використовувати суб'єктивні права та законні інтереси за цільовим призначенням, які об'єктивуються у правомірну поведінку, а в разі вчинення правопорушення або зловживання правом – обов'язок перетерпіти заходи конституційної, фінансово-правової або цивільно-правової відповідальності. Позитивна адміністративна відповідальність має виражатися не тільки в дотриманні заборон і виконанні обов'язків, а й у використанні наданих прав згідно з їх цільовим призначенням, що зумовлено особливою роллю громадських об'єднань у формуванні громадянського суспільства та побудові правової держави.

Негативній адміністративній відповідальності властиві:

- наявність фактичної підстави – конституційного, фінансово-правового або цивільно-правового правопорушення;
- наявність нормативної підстави, реалізація у процесуальній формі; вимога у вигляді обов'язку громадського об'єднання піддатися обмеженню прав, передбачених санкцією порушеної норми (статична стадія);
- осуд і реалізація цього обов'язку (динамічна стадія), заснованого на державному примусі.

Вважаємо, що інститут адміністративної відповідальності громадських об'єднань – це міжгалузевий функціональний інститут права, що закріплює і (або) надає динамічний вплив на суспільні відносини у сфері діяльності громадських об'єднань, а в разі їх порушення регулює відносини відповідальності, що виникають з юридичного факту правопорушення.

До структури інституту адміністративної відповідальності громадських об'єднань належить частина норм, що закріплюють фінансово-правову та цивільно-правову відповідальність. Одночасно ці частини є підсистемами (субінститутами) адміністративної відповідальності громадських об'єднань. При цьому в повному обсязі фінансово-правова та цивільно-правова відповідальність не входять до структури

інституту адміністративної відповідальності громадського об'єднання. Системність інституту адміністративної відповідальності громадських об'єднань вказує на наявність зв'язків координації, субординації, які входять у його структуру субінститутами фінансово-правової та цивільно-правової відповідальності, а також загальні принципи, цілі, завдання та функції.

У зазначеному контексті доцільно зауважити, що конституційна і політична відповідальність не є тотожними поняттями. Суть ототожнень політичної й конституційної відповідальності лежить у площині постановки знака рівності між поняттями «державна влада» і «політична влада». Співвідношення між конституційною і юридичною відповідальністю громадських об'єднань можна охарактеризувати так: з одного боку, конституційна відповідальність є частиною адміністративної відповідальності, з іншого боку, зважаючи на різноманіття суб'єктів конституційної відповідальності і правопорушень, розглянута відповідальність не повністю входить в інститут адміністративної відповідальності громадських об'єднань.

Громадське об'єднання – це суб'єкт конституційної, адміністративної, фінансово-правової та цивільно-правової відповідальності [2; 3]. Ці види відповідальності різняться фактичними і формальними підставами, порядком реалізації, юридичними наслідками, особливостями санкцій.

Основними чинниками, що уможливають розмежування видів адміністративної відповідальності громадських об'єднань, є предмет і метод правового регулювання. Предметом правового регулювання негативної адміністративної відповідальності є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з правопорушенням. Методом правового регулювання негативної адміністративної відповідальності слугує правовий інструментарій, за допомогою якого держава впливає на вольову поведінку учасників правовідносин у процесі реалізації норм адміністративної відповідальності.

Факультативними факторами галузевого критерію диференціації є: природа об'єкта правопорушення, тобто юридична значущість тих суспільних відносин, на які посягнули; типовий ступінь суспільної небезпеки; характер встановлених державою несприятливих наслідків учиненого діяння; порядок застосування санкцій, що передбачає перелік уповноважених органів, види та зміст актів застосування; джерела адміністративної відповідальності.

Одночасно громадське об'єднання є суб'єктом неюридичних видів соціальної відповідальності – моральної, корпоративної, політичної, які взаємодіють з юридичними видами відповідальності.

Зважаючи на складність реалізації низки санкцій адміністративної відповідальності громадських об'єднань, інші соціальні види відповідальності повинні сприяти їх реалізації або замінювати останніх (наприклад, добровільний розпуск громадського об'єднання).

Неприпустимою є підміна фактичної підстави невизначеними формулюваннями «невиконання обов'язків», «незадовільне виконання обов'язків», «невиконання вимог курсу громадського об'єднання» тощо. Зміна фактичної підстави адміністративної відповідальності громадських об'єднань на практиці призводить до грубих порушень принципу законності.

Громадське об'єднання не може нести адміністративну відповідальність за індивідуальну протиправну поведінку своїх членів, яка не санкціонована в межах публічної і внутрішньоорганізаційної діяльності. Поміж тим, ухилення громадського об'єднання від оцінки дій, учинених від його імені представником, за наявності певних підстав може трактуватися як підтримка протиправних дій і спричинити адміністративну відповідальність громадського об'єднання. Одночасно адміністративна відповідальність громадських об'єднань може виражатися через відповідальність її керівників за вчинення конституційного, цивільно-правового чи адміністративного правопорушення (наприклад, ст. 186 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Правовідносини відповідальності забезпечуються державним примусом. Методи державного примусу передбачені нормами права, реалізуються через уповноважені державні органи, котрі наділені відповідними владними повноваженнями. Суб'єкти охоронних правовідносин не є рівними між собою. Правовідносини адміністративної відповідальності характеризуються конкретністю, тобто сторони з моменту виникнення і до моменту припинення правовідносин чітко визначені, їхні права й обов'язки конкретизовані. У структурі підстав виникнення правовідносин адміністративної відповідальності громадських об'єднань присутні два елементи: нормативний і фактичний.

Відповідно до поглядів Є. Додіної та М. Віхляєва [4; 5], нормативним підґрунтям правовідносин відповідальності є правовий статус громадського об'єднання, що наділяє певними повноваженнями та регулює процес реалізації адміністративної відповідальності. Правовий статус громадського об'єднання охоплює сукупність прав, свобод, обов'язків, законних інтересів та адміністративної відповідальності, які визначають правове становище [6]. Елементами правового статусу громадського об'єднання є: права, свободи, обов'язки, законні інтереси, юридична відповідальність, правосуб'єктність. Основним законним

інтересом громадського об'єднання є виконання статутних цілей. Причому це саме законний інтерес, а не право громадського об'єднання.

Фактичною підставою правовідносин позитивної відповідальності є юридичний факт здійснення правомірного вчинку, а негативної – юридичний факт правопорушення [7].

У зазначеному аспекті юридична відповідальність є особливим правовим відношенням між державою та громадським об'єднанням в особі їхніх уповноважених органів, які усвідомлюють правові властивості своїх дій та дотримуються правових приписів, обізнані, що в разі вчинення правопорушення зазнають позбавлення, залежно від суспільної небезпеки вчиненого діяння, тяжкості спричинених наслідків.

Визначення адміністративної відповідальності через категорію правовідносин дає змогу говорити про цілісність цієї правової категорії з двома формами реалізації – добровільною і примусовою, більш повно розкрити її призначення та принципи, а також дослідити взаємодію і співвідношення адміністративної відповідальності та соціальної справедливості, що виконує функцію сумарності зусиль, винагород, порушень і покарань.

Виходячи з позиції нормування певного кола суспільних відносин, будь-яке порушення встановлених правил є правопорушенням. Одночасно певні правовідносини тлумачаться державою як такі, що потребують захисту в силу їх важливості в суспільному житті. З огляду на наслідки (як матеріальні, так і нематеріальні), що їх спричиняє недотримання встановлених правил, певне коло правовідносин можуть регулювати їх учасники, з їхньої ініціативи, тобто функції контролю за дотриманням правових норм покладаються на суб'єкти цих правовідносин з урахуванням принципу рівності. Водночас держава забезпечує дотримання рівності та законності у вирішенні певних питань між суб'єктами таких правовідносин за допомогою судової гілки влади, яка є незалежною, спеціально уповноваженою структурою на застосування примусових заходів до правопорушників.

Ще виокремлено правопорушення, які спрямовані не стільки на приватні взаємовідносини, скільки на публічні, тож їх вчинення так чи інакше може вплинути на усталену систему суспільства. Нормальне існування публічних правовідносин забезпечується державою в особі її уповноважених органів. Хочеться акцентувати на тому, що забезпечення і контроль за належним дотриманням встановлених правил у цьому разі здійснюється з ініціативи держави. Вчинення порушення публічно-правових норм ініціює відповідну реакцію держави в інтересах усього суспільства [8, с. 7].

За такого розуміння справедливість набуває соціально-правового призначення. Систему соціальної справедливості становлять

право, мораль, політика та економіка. Справедливість багатогранна у своєму вияві в праві, будучи і принципом, і невіддільною характеристикою права, на яких будується правова система сучасного суспільства. Позаяк лиш завдяки праву ідеї справедливості одержують широке визнання та реалізацію. Для адміністративної відповідальності громадського об'єднання принцип справедливості в системі принципів є базовим, закріпленим у законодавстві. Він полягає у визнанні, повазі, захисті прав і свобод людини та громадянина, що виражається в застосуванні санкцій пропорційно вчиненому правопорушенню через систему форм і методів адміністративної відповідальності громадських об'єднань, за допомогою яких уповноважені органи державної влади можуть впливати на діяльність громадських об'єднань.

Висновки. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань – це встановлений принципами та нормами Конституції України обов'язок здійснювати свою діяльність відповідно до приписів норм права і (або) використовувати суб'єктивні права та реалізувати законні інтереси за цільовим призначенням, що об'єктивується у правомірну поведінку; а в разі вчинення правопорушення або зловживання правом – обов'язок перетерпіти заходи адміністративної відповідальності.

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

2. Каблов Д. С. Адміністративно-правовий статус членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Каблов. – Х., 2008. – 20 с.

3. Михальський Ю. А. Адміністративно-правова охорона права громадян на свободу об'єднання в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Ю. А. Михальський. – К., 2012. – 20 с.

4. Додіна Є. Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є. Є. Додіна. – Одеса, 2002. – 17 с.

5. Віхляєв М. Ю. Поняття та складові елементи адміністративної правосуб'єктивності громадських об'єднань як складової їхнього адміністративно-правового статусу / М. Ю. Віхляєв // Митна справа. – 2013. – № 1 (85). – Кн. 2. – Ч. 2. – С. 72–77.

6. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

7. Адміністративне право України: навч. посібник / І. Б. Тацішин. – Львів: Новий Світ-2000, 2011. – 307 с.

8. Єсімов С. С. Правові підстави застосування адміністративних стягнень / С. С. Єсімов // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія юридична. – 2013. – № 1 (4). – С. 5–9.

Ковалив М. В., Пустова Н. О. Административная ответственность общественных объединений в Украине

Рассмотрены вопросы административной ответственности общественных объединений в Украине. Трактован институт административной ответственности как межотраслевой, функциональный, регулятивно-охранительный институт права. Раскрыті административная ответственность в объективном и субъективном значениях, а также предмет и метод правового регулирования положительной и отрицательной административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, общественное объединение, юридический факт, противоправное деяние.

Kovaliv M. V., Pustova N. O. Administrative responsibility of public communities in Ukraine

Administrative responsibility of public communities is a duty to carry out their activities according to the prescriptions of the law and (or) to use subjective rights and legitimate interests by purpose, which are objectified into lawful behaviour, and in the case of the offense or abuse of the law it is an obligation to undergo measures of constitutional, financial-legal or civil-legal liability.

The responsibility of public communities must be expressed in the lawful social and useful activity aimed at the formation of the civil society, the creation of a legal state and the embodiment of the constitutional norms of a social state in reality. The strategic goal of the administrative responsibility of public communities is to optimize the law and order, i.e. the strengthening and improving, which is implemented through the function of the regulatory evaluation that links the lawful behaviour with negative liability and their generic concept, it is a social responsibility. Positive legal responsibility affects the self-control of the members of the public community at the information-psychological level. It is expressed in strengthening methods to meet the needs of the public community, promoting its legitimate interests, forming the motives of a lawful behaviour (civil duty), pending positive legal assessment in the process of the activity, because the positive legal liability is a legal means of a social control.

The article deals with the issues of administrative responsibility of public communities in Ukraine. The institution of administrative responsibility as an interdisciplinary, functional, regulative-protective institution of law is considered. Administrative responsibility in its objective and subjective meanings, and the subject and method of legal regulation of positive and negative administrative responsibility are revealed.

Key words: administrative responsibility, public community, legal fact, wrongful act.

Стаття надійшла 18 травня 2016 р.