

УДК 342.95

ТЕОРЕТИЧНИЙ ОГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ: ПОНЯТТЯ І МЕТА

Оксана ПАНАСЮК,

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена науковому пізнанню вітчизняних досліджень у науці адміністративно-деліктного права з метою визначення поняття та виокремлення мети адміністративного стягнення. У статті розглядаються наукові підходи до визначення адміністративного стягнення. Автор за допомогою дедуктивного методу окреслює наукові теорії, які надають тлумачення мети адміністративного стягнення. У статті розглядаються доктринальні судження щодо мети адміністративного стягнення: навчання, виховання, превенція, кара. Автор обґрунтовує важливість включення каральної мети. Автор надав пропозицію щодо нової редакції статті 23 КУпАП «Мета адміністративного покарання».

Ключові слова: адміністративне стягнення, адміністративне покарання, мета адміністративного стягнення, каральна мета.

THEORETICAL REVIEW OF ADMINISTRATIVE PENALTY: CONCEPT AND OBJECTIVE

Oksana PANASIUK,

PhD in Law, Associate Professor, Head of Legal Disciplines Department
of Sumy Branch of Kharkiv National University of Internal Affairs

The article is focused on the scientific cognition of domestic research within administrative and tort law science in order to define the concept and highlight the objective of administrative penalties. The scientific approaches to the definition of administrative penalties have been considered in the article. With the help of deductive method the author outlines scientific theories that provide an interpretation of the objective of administrative penalties. The author of the article considers doctrinal assertions about the objective of administrative penalties: training, education, prevention, punishment. The author substantiates the importance of including a punitive objective. The author has provided propositions for a new wording of the Art. 23 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses "Objective of Administrative Penalty".

Keywords: administrative penalty, administrative punishment, objective of administrative penalty, punitive purpose.

REVIZUIREA TEORETICĂ A SANȚIUNILOR ADMINISTRATIVE: CONCEPT ȘI SCOP

Articolul este dedicat cunoașterii științifice a cercetării interne în știința dreptului administrativ al criminalității în scopul de a defini conceptul și de a evidenția scopul sancțiunilor administrative. Articolul are în vedere abordări științifice privind definirea penalităților administrative. Autorul folosește metoda deductivă pentru a contura teoriile științifice care oferă o interpretare a scopului pedepselor administrative. Articolul are în vedere hotărârile doctrinare cu privire la scopul pedepselor administrative: instruire, educație, prevenire, pedepse. Autorul demonstrează importanța includerii unui obiectiv punitiv. Autorul a prezentat o propunere pentru o nouă versiune a articolului 23 din Codul infracțiunilor administrative „Scopul pedepsei administrative”.

Cuvinte-cheie: sancțiune administrativă, sancțiune administrativă, scopul pedepsei administrative, scop punitiv.

Постановка проблеми. Сьогодні реформи у науці адміністративно-деліктного права є край необхідними, оскільки, крокуючи шляхом змін, українське суспільство прагне досягти балансу у житті, справедливості законодавства і правосуддя, дієвості правоохоронних органів. Запорукою цьому є і адміністративно-деліктні правовідносини, які є первинними у забезпеченні правопорядку в Україні. Адміністративно-деліктне право охоплює багато дискусійних питань до вирішення яких залучаються як науковці так і практики. У

даній статті ми переслідуюємо мету з'ясувати деякі складнощі у сфері адміністративних стягнень і запропонувати шляхи їх вирішення.

Стан дослідження проблеми. Створення та реформування адміністративно-деліктного права пов'язане з конститутивним перетворенням інституту адміністративної відповідальності. Питанням сутності і ефективності застосування законодавства про адміністративну відповідальність, аналізу законодавчої сфери щодо зміцнення законності і правопорядку присвячено дослідження

таких вчених як: В. Авер'янова, І. Голосніченка, С. Гусарова, Є. Додіна, Л. Ковалюк, В. Колпакова, І. Куяна, Т. Коломоець, А. Комзюка, Д. Лук'янця, О. Салманової, Н. Хорошак та ін. Ключове місце у сфері адміністративної відповідальності посідають адміністративні стягнення. В юридичній літературі вони розглядаються в різних аспектах: у дослідженнях, присвячених адміністративній відповідальності; через характеристику окремих видів адміністративних стягнень; через особливості застосування стягнень. Але розгорнутий аналіз системи адміністративних стягнень ми можемо зустріти у монографії Н.В. Хорошак. У монографії визначається місце адміністративних стягнень у системі заходів адміністративного примусу та в інституті адміністративної відповідальності. Співвідносяться поняття «адміністративний примус», «адміністративна відповідальність», «адміністративно-правова санкція», «адміністративне стягнення». Досліджуються характерні ознаки адміністративних стягнень, які дають змогу провести відмежування їх від інших адміністративно-правових санкцій [1].

Мета і завдання дослідження. Метою статті є наукове обґрунтування проблем адміністративного стягнення, в тому числі, виокремлення мети відповідно до законодавства, а також у відповідності з доктринальними поглядами вчених. Вона конкретизується в таких **завданнях**: проаналізувати підходи до визначення сутності адміністративного стягнення, що існують у науці адміністративно-деліктного права; сформулювати та розкрити зміст мети адміністративного стягнення.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вперше у вітчизняній науці адміністративно-деліктного права України здійснено дослідження адміністративного стягнення. У статті сформульовано низку нових теоретичних висновків та практичних узагальнень і пропозицій, зокрема:

у перше:

- сформульоване визначення адміністративного стягнення у адміністративно-деліктному праві України;

- обґрунтовано і визначено необхідність включення каральної мети адміністративного стягнення;

- запропоновано нову редакцію статті 23 «Мета адміністративного стягнення».

Виклад основного матеріалу. Класично розпочнемо дослідження з понятійного апарату. Підкреслимо, що актуальною залишається дискусія як щодо дефініції адміністративного стягнення так і

її сутності. Оскільки у законодавчому акті (у статті 23 КУпАП), ми зустрічаємо неповне поняття: «адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами» [2].

Доктринальні визначення надають більш повне розуміння адміністративного стягнення, наведемо їх.

Адміністративне стягнення – це захід адекватної реакції держави на вчинення делінквентом (фізичною чи юридичною особою) адміністративних деліктів із акцентом як на майнові (фінансові) обмеження прав, правомочностей, так й вплив на саму особу, її психіку, її поведінку [3].

О.В. Когут підкреслює, що адміністративне стягнення – це засіб примусу, що застосовується від імені держави до суб'єктів адміністративного проступку, визначених винними у вчиненні адміністративного проступку [4].

Розвиваючи далі думку О.В. Когута В. Колпаков вважає, що доречним є заміна поняття «стягнення» на «покарання», оскільки останнє більш точно відповідає сутності примусових заходів, які застосовуються за вчинення адміністративних порушень. Будь-яка міра відповідальності за адміністративні проступки містить відповідні обмеження прав і свобод суб'єкта відповідальності. Ці обмеження і є покаранням [5, с.45]

Підсумовуючи доктрини у сфері адміністративного стягнення, важливо підкреслити, що виділяють три основні підходи до визначення адміністративних стягнень:

- в інституційному аспекті – як елемент інституту адміністративної відповідальності;

- в нормативно-структурному аспекті – складова правової норми, тобто її санкція;

- як вид адміністративно-правової санкції – форма державного примусу [1, с.35].

Отже, пропозицій щодо законодавчого врегулювання поняття «адміністративне стягнення» є достатньо, слід тільки врахувати всі запропоновані вченими обов'язкові елементи. Таким чином, адміністративне стягнення – це міра відповідальності, зафіксована в санкції порушеної адміністративно-деліктної норми, що застосовується суб'єктами адміністрування в адміністративному порядку до делінквента.

Важливо підкреслити, що ефективність адміністративної відповідальності прямо пропорційно залежить від добре прописаних у законодавстві,

актуальних, дієвих адміністративних санкцій, з одного боку. З іншого боку від освіченості, законслухняності суспільства. Суспільство у якому ні у кого немає привілеїв перед нормою права. Тобто, панування вихованості, правової культури. А також, компетентних правоохоронців для яких у державі створені умови для реалізації їх повноважень. Тоді, при дотриманні всіх зазначених вище умов, можна говорити про актуальність класичного погляду щодо мети стягнень, який розрахований на високоморальне суспільство, де інститут адміністративних стягнень працює за схемою: за вчинений проступок передбачається стягнення з метою по-перше, виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а по-друге, запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [2].

Але ж це не про сучасні соціально-економічні реалії, де панує хаос і норма права діє лише на папері, працівники правоохоронних органів хизуються у соціальних мережах намагаючись перекопати пересічного громадянина, що вони ефективно виконують свою роботу, а у реальності, правопорядок залишається на плачевному рівні. Отже, реалії сьогодення свідчать про недосягнення прописаної у статті 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення мети адміністративних стягнень, а отже, і про втрачену актуальність цієї норми.

Наступним актуальним питанням у науці адміністративно-деліктного права залишається розуміння мети адміністративного стягнення.

Доречними є погляди науковців щодо цього питання, які є кардинально різними.

А.Т. Комзюк наголошує на тому, що головна мета адміністративного стягнення - виховання порушника, тобто формування у нього звички законслухняної поведінки. Вчений підкреслює, що виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень. Так, наприклад, під час відбування виправних робіт здійснюється трудове виховання порушника; з особами, підданими адміністративному арешту, проводяться різні бесіди тощо [6, с.27-28].

М.О. Керезора зазначає, що метою адміністративних стягнень є захист правопорядку, вплив на осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, запобігання вчиненню нових порушень [7].

У науковій літературі зустрічається і такий по-

гляд, який об'єднує всі наведені вище тлумачення, а саме: покарання порушника, припинення протиправного вчинку, відновлення правовідносин, порушеним проступком, виправлення, виховання правопорушника, попередження можливих нових проступків, відшкодування заданих правопорушенням збитків. [8]

О. М. Миколенко визначає мету адміністративних стягнень застосовуючи метод порівнянь. Вчений порівнює систему адміністративних стягнень із системою кримінальних покарань і знаходить в них багато спільних рис (наприклад, більшість видів стягнень і покарань співпадають за назвою – штраф, конфіскація, виправні роботи, арешт, тощо). Далі О. М. Миколенко робить висновок, що система адміністративних стягнень як і система покарань має також на меті покарання особи, що вчинила протиправне діяння [9, с.71].

За змістом кожне стягнення є карою, мірою відповідальності, що призначається за адміністративні делікти; застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності, створює несприятливі юридичні наслідки [10, с.263].

На наш погляд, мета адміністративного стягнення, яка переслідує лише навчання, виховання, превенцію є помилковою. Оскільки вони є більш характерні для інституту сім'ї, дошкільних, шкільних навчальних закладів. І якщо особу у дитинстві не виховали як законслухняну, людину яка живе дотримуючись моральних норм, то про перевиховання інститутом адміністративних стягнень не може бути і речи. Ми зараз зіштовхнулись із ситуацією, коли говорячи про широкий спектр прав людини ще більше вони порушуються. Коли громадяни, порушуючи норми адміністративно-деліктного права, і навіть кримінального, блокують роботу правоохоронців щодо забезпечення правопорядку. Звичайно, у буденному житті можуть траплятися ситуації-виключення, коли пересічний громадянин порушує адміністративно-деліктні норми, але робить це обережно, керуючись здоровим глуздом. Наприклад, людина порушує правила дорожнього руху, у нічний час переходячи дорогу на червоний сигнал світлофору. Але освічена людина робить це оцінив усі ризики і розуміючи, що не створила аварійної ситуації, але у житті кожної людини таких ситуацій може бути декілька на мільйон.

Щодо юридичної особи, то ми підтримуємо погляд науковців, щодо неможливості досягнення виховної мети у провадженнях із притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки природа юридичної особи виключає такі катего-

рії як воля і поведінка. Моделювання поведінки фізичних осіб, які входять до складу юридичної особи не виключається, проте, це вже є впливом на іншого суб'єкта, відповідальність якого може наступати за іншими нормами паралельно з відповідальністю юридичної особи [10, с.266].

Отже, каральна мета адміністративних стягнень, на нашу думку, є дуже актуальною на сучасному етапі розвитку українського суспільства, яке прагне встановити такий суспільний порядок, де панує норма права з пріоритетом у дотриманні прав людини.

Розглянемо детальніше сутність каральної мети адміністративного стягнення.

Теорія держави і права визначає каральну функцію юридичної відповідальності таким чином – це напрям правового впливу на суб'єктів правопорушення, що відповідає принципам юридичної відповідальності і полягає в осуді, позбавленні особистісного та майнового характеру [11].

Ю. В. Пирожкова вважає, що каральна функція знаходить прояв, по-перше, у встановленні санкцій за адміністративні правопорушення, по-друге, у чіткому визначенні адміністративно-правових заборон, по-третє, у передбачених охоронювальних юридичних фактах [12].

Отже, головною ціллю каральної функції є застосування до винуватої особи адміністративного стягнення, що носить моральний, майновий та організаційний характер позбавлень, які пропорційні ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого винуватою особою протиправного діяння. О. М. Миколенко при характеристиці цілі каральної функції адміністративно-деліктного права згадує два важливі принципи адміністративної відповідальності – доцільності і невідворотності. Саме ці принципи, акцентує увагу автор, допомагають зрозуміти особливість цілі, яку досягає каральна функція адміністративно-деліктного права в ході своєї реалізації. Так, принцип доцільності адміністративної відповідальності вимагає відповідності між обраним заходом впливу на правопорушника і ступенем та характером суспільної небезпеки адміністративного правопорушення. Принцип невідворотності адміністративної відповідальності припускає неминучість настання адміністративної відповідальності для особи, яка вчинила адміністративне правопорушення [9, с.72-73]. Невідворотність адміністративної відповідальності в основному залежить від налагодженої роботи правоохоронних органів підвищення їх іміджу серед населення та професіоналізму працівників, які вповноважені притягати до відповідальності і застосовувати санкції.

Адміністративне правопорушення, на яке не відреагувала держава, завдає серйозну шкоду правопорядку. Адже безкарність правопорушника заохочує його на вчинення нових правопорушень і подає негативний приклад іншим нестійким особам [13, с. 25-27].

Правовими засобами реалізації карної функції є адміністративні стягнення. Система адміністративних стягнень потребує сьогодні свого вдосконалення, у наукових працях та законопроектах представлено безліч шляхів такого вдосконалення – від залишення в цій системі всього двох видів адміністративних стягнень (попередження та штрафу) до значного розширення списку стягнень, серед яких пропонується передбачити, наприклад, анулювання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, анулювання сертифіката (свідоцтва), заборону політичної партії, примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян тощо [14]. За останні десять років система адміністративних стягнень поповнилася новими санкціями – громадські роботи (2008 р.), штрафні бали (2015 р.), позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (2015 р.), арешт з утриманням на гауптвахті (2015 р.), суспільно корисні роботи (2017 р.). Все це говорить про те, що система адміністративних стягнень є динамічною. Законодавці і науковці знаходяться у пошуку створення дієвої системи заходів адміністративної відповідальності, яка б в цілому сприяла протидії протиправним діянням у нашому суспільстві [9, с. 76].

Підводячи підсумок можна сказати, що каральна мета адміністративного стягнення у адміністративно-деліктному праві поряд з вихованням порушника спонукає сформуванню у нього звичку законслухняної поведінки, а з іншої сторони створити ефективну систему адміністративних стягнень. Вони повинні відповідати наступним правилам: по-перше, ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого правопорушення; по-друге, накладати матеріальні і моральні збитки на делінквента; по-третє, попереджувати вчинення правопорушень іншими особами; по-четверте, покращувати правопорядок у державі.

Висновки. Отже, з огляду на проаналізоване можна дійти висновку, що каральна мета адміністративних стягнень характеризується: застосуванням до особи заходу адміністративної відповідальності (позбавлень морального, майнового та організаційного характеру), що відповідає принципу справедливості стягнення, ступеню і характеру суспільної небезпеки вчиненого протиправного діяння; правовими засобами реаліза-

ції каральної функції є заходи адміністративної відповідальності; наслідком реалізації каральної функції є факт того, що делінквент відчув на собі силу державного примусу та відбув чи відбуває адміністративну відповідальність.

З врахуванням вище зазначеного пропонуємо подати у новій редакції мету адміністративного стягнення: «1. Адміністративне покарання є встановлена державою міра відповідальності за вчинення адміністративного делікту яка застосовується з метою покарання порушника та попередження вчинення нових адміністративних деліктів як самим правопорушником, так і іншими особами.

2. Адміністративне покарання не може мати на меті приниження людської гідності фізичної особи, яка вчинила адміністративний делікт, або заподіяння йому фізичних страждань, а також нанесення шкоди діловій репутації юридичної особи».

Список використаної літератури

1. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України. Монографія. Київ: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 172с.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/> (дата звернення: 19.11.2019).

3. Коломоець Т.О. Особливості адміністративних стягнень – невід’ємна складова новітнього кодифікованого адміністративно-деліктного законодавства. URL: file:///C:/Users/%D0%98%D0%BD%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/Downloads/rectpu_2014_1_1_25.pdf (дата звернення: 07.03.2020).

4. Когут О.В. Напрямки удосконалення законодавчого регулювання адміністративних стягнень. URL:<http://univer.km.ua/visnyk/1317.pdf> (дата звернення: 10.03.2020).

5. Колпаков В. Досвід Росії і Казахстану щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність. Підприємство, господарство і право. 2003. №11.С.44-47.

6. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія.; за ред. проф. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 336 с.

7. Керезора М.О. Функції попередження в системі адміністративних стягнень. URL: file:///C:/Users/%D0%98%D0%BD%D0%BD%D0%B0%20%D0%90%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B0/Downloads/FP_index.htm_2012_3_46.pdf (дата звернення: 07.03.2020)

8. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навч. посіб. /З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-тє вид. – К. Алеута; ЦУЛ, 2011.- 696с.

9. Миколенко О.М. Каральна функція в адміністративно-деліктного права. Правова держава.2019. № 33. С.71-77.

10. Керезора М.О. Функції попередження в системі адміністративних стягнень. Форум права 2012.№3.С.263-269.

11. Теорія держави і права URL : https://pidruchniki.com/1333122256748/pravo/funktsiyi_yuridichnoyi_vidpovidalnosti (дата звернення: 07.03.2020)

12. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права: дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 543 с.

13. Миколенко О. І. Адміністративний процес і адміністративна відповідальність: навчальний посібник. Харків: Одіссей. 2010. 368 с.

14. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 № 5558. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5. (дата звернення: 01.07.2019).

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

ПАНАСІУК Оксана Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент, завідувач
кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
Харківського національного університету
внутрішніх справ;

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR
PANASIUK Oksana Volodymyrivna,
PhD in Law, Associate Professor, Head of Legal
Disciplines Department of Sumy Branch of Kharkiv
National University of Internal Affairs;
stanislav210007@gmail.com