

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

THEORETICAL AND LEGAL APPROACHES TO THE DEFINITION OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE SETTLEMENTS

Шульга С.В.,
к.ю.н., доцент кафедри
міжнародного права та порівняльного правознавства
Національний університет біоресурсів і природокористування України

У даній статті здійснена спроба аналізу сучасної системи адміністративних стягнень, у результаті чого було сформовано визначення її дефініції, а саме це сукупність адміністративних санкцій, які знаходяться у певному співвідношенні одне з іншим, закріплених у пословному порядку та об'єднаних загальною пенітенціарно-превентивною метою (покарання, перевиховання особи та превенції). У ході дослідження системи адміністративних стягнень було розглянуто найпоширеніші їх класифікації.

Ключові слова: адміністративний delikt, адміністративне стягнення, адміністративна відповідальність, система адміністративних стягнень.

В данной статье предпринята попытка анализа современной системы административных взысканий, в результате чего было сформулировано определение ее дефиниции, а именно это совокупность административных санкций, которые находятся в определенном соотношении с друг другом, закрепленных в последовательном порядке и объединенных общей пенитенциарной-превентивной целью (наказание, перевоспитание лица и превенция). В ходе исследования системы административных взысканий были рассмотрены самые распространенные их классификации.

Ключевые слова: административный delikt, административное взыскание, административная ответственность, система административных взысканий.

In this article has been made an attempt to analyze the modern system of administrative penalties, which resulted of its definition, namely, a set of administrative sanctions, which are in a certain ratio consistent with one another, consolidated by the general penitentiary and preventive purpose (punishment, person rehabilitation and prevention). During the study of the system of administrative charges, the most common classifications were considered.

Today, ensuring the rights and freedoms of man and citizen is the most important task of the modern state. Speaking of Ukraine, it should be noted that gaining its independence from the Soviet Union proclaimed a man of the highest social value and determined that his main task was to defend his rights and freedoms. This thesis was especially strengthened with the announcement of a course on European integration, which showed the seriousness of Ukraine's intentions to establish genuine democracy and democracy. However, the most important condition for the observance of human rights and freedoms is the provision of a safe environment for life in the broadest sense of the term. The main role in this is played by the maintenance of a high level of law and order, one of the mechanisms of which is the introduction of an effective system of administrative penalties.

Under the definition of the system of administrative penalties should be understood as the totality of administrative sanctions, which are in a certain ratio consistent with one another and combined by a general penitentiary and preventive purpose (punishment, re-education of a person and prevention). Under administrative punishments it should be understood that the offender has the adverse consequences of the material, moral and physical nature of the committed offense, as well as the imposition of a corresponding penalty for committing an unlawful, guilty act imposed on a natural or legal person, regardless of his will.

The specified system is strictly formalized, ie sanctions are only those measures of coercive influence, which the legislator defined as administrative; any other means of coercion, even if they are similar to a penalty for purpose, content, title, do not belong to them.

Key words: administrative delict, administrative penalty, administrative responsibility, system of administrative penalties.

Сьогодні забезпечення прав та свобод людини і громадянина є найбільш важливим завданням сучасної держави. Говорячи про Україну, слід зазначити, що здобувши власну незалежність від Радянського Союзу, вона проголосила людину найвищою соціальною цінністю та визначила своїм основним завданням боронити її права та свободи. Особливо дана теза підсилилася з проголошенням курсу на європінтеграцію, що показало серйозність намірів України до встановлення справжньої демократії та народовладдя. Однак, найбільш важливою умовою для дотримання прав та свобод людини є забезпечення безпечного для життя середовища у найширшому розумінні даного терміну. Основну роль у цьому відіграє підтримання високого рівня законності та правопорядку, одним з механізмів якого є запровадження дієвої системи адміністративних стягнень.

Сучасна система адміністративних стягнень дісталася нам у спадок з радянського КУПАПу 1984 року, а отже, не завжди враховує викликів сучасності, адже супільні відносини в Україні динамічно розвиваються, з'являються нові види відносин, нові суб'екти тощо. З огляду на це нині критично важливим є перегляд наявної системи адміністративних стягнень, яка б відповідала вимогам сьогодення і у повній мірі виконувала покладені на неї функції. Для цього критично необхідним є встановлення теорети-

ко-правової дефініції системи адміністративних стягнень та визначення її сутності.

Деякі питання, пов'язані з правовим регулюванням адміністративних стягнень та їх ролі в адміністративно-деліктних відносинах досліджувалися такими вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.В. Гаращук, Є.В. Додін, В.І. Курило, А.О. Селіванов, В.К. Шкарупа тощо. Однак, теоретико-правовому визначення системи адміністративних стягнень достатньої уваги приділено не було.

Система адміністративних стягнень сьогодні закріплена широким рядом законодавчих актів, головне місце серед яких займає чинний КУПАП. Однак слід вказати і на наявність багатьох актів різної галузевої належності, що закріплюють різні види адміністративних стягнень, які є свідченням відсутності належного рівня систематизації адміністративно-деліктного законодавства. Okрім того, слід вказати на відсутність законодавчого закріплення дефініції, що визначала б сутність системи адміністративних стягнень, що, на нашу думку, є недоопрацюванням, що дозволяє тлумачити дане поняття довільно. З огляду на це, для здійснення аналізу вказаної категорії, слід почати з дослідження поняття «система» у науковому значенні.

Етимологічне значення поняття «система», звертаючись до першоджерел, означає щось ціле, що є складеним з частин, або з'єднане воєдино [1, с. 584]. Більше того, загальновідомо, що система складається з трьох або більше елементів. Тобто, попередньо, систему адміністративних стягнень слід розуміти, як певну сукупність трьох або більше стягнень адміністративного характеру у відповідному порядку поєднаних в одне.

Наявність окремих рис, притаманних різним групам адміністративних стягнень говорить про можливість їх наукової систематизації та класифікації. Необхідність класифікації не викликає сумнівів, з огляду на її здатність прояснити основні риси, притаманні тим чи іншим стягненням, детальніше дослідити механізм їх впливу на ділквента та виявити умови більш ефективного застосування адміністративних стягнень. Перші спроби класифікації адміністративних стягнень на групи запропонувала О. Якуба, яка запропонувала класифікувати наявні адміністративні стягнення на стягнення морального, майнового та особистісного характеру, тобто у залежності від спрямованості стягнень на сферу інтересів правопорушника. З огляду на те, що метою адміністративного стягнення є каральна, виховна та превентивна функція, запропонована класифікація має сенс, адже дозволяє зрозуміти чи досягається конкретне завдання.

Схожі думки прослідковуються у працях І. Галаган, яка здійснює поділ заходів адміністративного стягнення за такими критеріями:

- спосіб і форми впливу на правопорушників;
- місце у системі адміністративних стягнень;
- ступінь тягаря правових наслідків вживання заходів;
- процесуальний порядок застосування і виконання заходів [2, с. 83-85].

Інший класик адміністративного права Л. Коваль класифікує адміністративні стягнення дещо вужче, а саме за порядком їх накладення на ділквента, відповідно до органів, що здійснюють притягнення до відповідальності, а саме стягнення, що накладаються:

- в адміністративному порядку (попередження, штраф);
- за постановами судових органів (віправні роботи, арешт);
- органами громадськості (штраф, попередження) [3, с. 70].

Далі слід зазначити, що окрім вчені пропонували поділити всі адміністративні стягнення на: стягнення немайнового характеру, що передбачають застосування морального впливу; стягнення майнового та грошового характеру; стягнення, звернені до особи-ділквента [4, с. 72]. У теорії адміністративного права також наявна думка, що усі стягнення адміністративно-правового характеру, залежно від впливу на особу поділяються на особистісні, майнові, змішані, та ті, що мають тільки відповідно-виховний вплив [5, с. 17].

Зважаючи на те, що сучасний розвиток суспільних відносин висуває значно більші та деталізованіші вимоги до визначення адміністративних стягнень, останні класифікації, на нашу думку, слід віднести до класики адміністративного права, вони визначають переважно основні критерії для виокремлення окремих груп адміністративних стягнень.

Слід зазначити, що адміністративне стягнення не є єдиним заходом адміністративної відповідальності, а лише однією з її форм. Проте, законодавець не визначив власне критерій відмежування адміністративних стягнень від інших заходів впливу. Змістом адміністративних стягнень є позбавлення або обмеження ділквентів певних прав, благ, тобто притертіння вказаними особами різного роду несприятливих наслідків.

Однак, якщо стосовно поняття «адміністративна відповідальність» все більш-менш зрозуміло, адже її можна визначити і як понесення правопорушником несприят-

ливих наслідків матеріального, морального та фізичного характеру за вчинене правопорушення, так і закріпленням відповідного стягнення за вчинення протиправного, винного діяння, що накладається на фізичну або юридичну особу незалежно від її волі тощо, то говорячи про поняття «система адміністративних стягнень» такого сказати не можна. Окрім того, з огляду на відсутність вказаної дефініції у нормативно-правових актах мусимо звертатися до наукових джерел для чіткого подальшого розуміння вказаної категорії.

У правових колах справедливо вказується, що «система» є закріпленням у певній послідовності (за ступенем суворості) відносно стійкий, диференційований перелік заходів адміністративної відповідальності, об'єднаних спільністю підстав, мети, функції і процедури застосування [6, с. 103]. Зазначається також, що ця система є суверено формалізованою: ними є тільки ті заходи примусового впливу, які законодавець визначив як адміністративні; будь-які інші засоби примусу, навіть якщо вони подібні до стягнення за метою, змістом, називою, до таких не належать. Тобто, система адміністративних стягнень є не чим іншим як кодифіковане закріплення послідовного переліку заходів примусового впливу зі спеціальною метою покарання, перевиховання та превенції. Вказана система адміністративних стягнень, як вже зазначалося, міститься у ст. 24 КУпАП [7] у суверено визначеному порядку: від менш суворих до більш суворих.

Аналізуючи законодавче закріплення системи адміністративних стягнень слід звернутися до основного адміністративно-ділквентного акту КУпАП, ст. 24 [7] якого встановлює такі види адміністративних стягнень як: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація предмета, який став знаряддям правопорушення; конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); віправні роботи; адміністративний арешт.

Окрім вказаного переліку, ч. 3 ст. 24 КУпАП [7] зазначено, що законодавчими актами України може бути встановлено і інші, крім указаних у цій статті, види адміністративних стягнень, що на практиці і трапляється, якщо проаналізувати митний кодекс України, податковий кодекс України та численний ряд інших нормативно-правових актів. Пропонуємо розглянути більш детально систему адміністративних стягнень, що передбачена чинними нормативно-правовими актами.

Напевно найбільш розповсюдженим видом адміністративного стягнення є штраф. Він передбачений у санкціях майже всіх статей КУпАП. Рідше застосовуються громадські та віправні роботи, адміністративний арешт. Ці види стягнень застосовуються за вчинення особливо небезпечних та суспільно-шкідливих правопорушень і можуть накладатися лише за рішенням суду.

Штраф є адміністративним стягненням, що має грошовий вираз та накладається на фізичних і юридичних осіб окремими органами через їх посадових осіб. Вказаній вид адміністративного стягнення встановлюється у неоподаткованих мінімумах доходів громадян. Однак, слід вказати на факт того, що застарілий КУпАП передбачає можливість застосування штрафів лише до фізичних осіб, хоча наразі існує широкий ряд нормативно-правових актів, що передбачають накладення його на юридичних осіб. Не кажучи вже про ряд вченіх-адміністративістів, які вже давно довели валідність накладення штрафів на юридичних осіб приватного права, серед яких В. Гаращук, В. Колпаков, Д. Лук'янець і т.д. Отже, слід у нормативно-правовому порядку систематизовано регламентувати можливість притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності.

Особливості адміністративного штрафу полягають у множинності органів адміністративно-штрафної юрисдикції (тобто вказаний вид стягнення може бути накладений майже усіма уповноваженими органами державної влади, або іх представниками), розмаїттям об'єктів покарання, спрощеним порядком застосування, значним виховним, превентивним та репресивним потенціалом, оперативністю процедури стягнення, можливістю накладення штрафу на місці вчинення адміністративного проступку тощо [8, с. 293].

Окрім того, враховуючи факт існування штрафу, як виду стягнення не лише адміністративного, але і цивільного та кримінального, на нашу думку, слід підтримати позицію В. Когута щодо перезакріплення штрафу у КУпАП та назвати його «адміністративний штраф» [8, с. 293].

Наступною адміністративною санкцією виступає оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного порушення, що полягає у примусовому вилученні та наступній реалізації цього предмета з передачею вирученої суми копицьому власникові з відрахуванням витрат по реалізації (ст. 28 КпАП) [7].

Порядок застосування оплатного вилучення й види предметів, які підлягають вилученню, встановлено КпАП України та іншими актами законодавства України. Кодексом, зокрема, передбачено, крім накладання штрафу, оплатне вилучення: за порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на повітряному транспорті (ч. 3 ст. 133) [7]; за порушення правил зберігання або перевезення вогнепальної гладкоствольної мисливської та наризної зброї і бойових припасів громадянами, які мають дозвіл органів внутрішніх справ на їх зберігання (ч. 1 ст. 191) [7]; за ухилення від реалізації вогнепальної гладкоствольної мисливської зброї і бойових припасів громадянами, в яких органами внутрішніх справ анульовано дозвіл на їх зберігання у зв'язку з вибуттям з мисливських товариств (ст. 193) [7], та в інших випадках. Оплатне вилучення поширене на конкретні предмети, що стали знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного проступку.

Конфіскація предметів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, а також грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета або грошей у власність держави. Конфіснують лише той предмет чи ті гроші, що є в особистій власності порушника, якщо інше не передбачено законом. За порушення митних правил конфіскацію здійснюють незалежно від того, чи встановлено особу, якій належать предмети, у разі закінчення строку оскарження постанови митного органу.

Слід окремо зазначити наявність різниці між поняттям адміністративна конфіскація та конфіскація, що застосовується у кримінально-правовому порядку. Так, на думку Д. Лук'янця, якщо у кримінальному праві конфіскація є досить усталеним явищем, застосування якого не викликає суттєвих суперечок, то при застосуванні конфіскації як адміністративного стягнення виникає низка проблем, які залишилися поза увагою дослідників і майже не знайшли свого відображення у відповідній літературі. Основною причиною цього вчений бачить неузгодженість між нормами загальної частини кримінального кодексу України, нормами особливої частини розділу II КУпАП, а також цивільним кодексом України [9, с. 110].

Випадки конфіскації предметів чи грошей різноманітні. Так, підлягають конфіскації: виявлені предмети (будівельний матеріал, транспортні засоби, плоди, ягоди та інші продукти харчування), вивезені із зони радіаційного забруднення (ст. 46¹ КпАП); продукція незаконного полювання, мисливська зброя, мисливське приладдя, знаряддя лову в осіб, які порушують правила

полювання, лову риби (ст. 85 КпАП); небезпечні речовини й предмети в осіб, які порушують правила перевезення на повітряному транспорті (ст. 133 КпАП); радіоапаратура, яка виготовлена й використовувалася без належного дозволу (ст. 145 КпАП) [7] тощо.

Позбавлення спеціальних прав застосовують до громадян, які мають суворо додержуватися правил і норм, що охоплюються сферою дії наданих їм спеціальних прав (право на управління транспортними засобами та право полювання). Такі права надають відповідні державні органи. Їх підтверджують документом, який і є юридичною підставою для їх здійснення. Суть цього стягнення полягає у тому, що правопорушник за постанововою уповноваженого на те органу може бути позбавлений такого права на строк до трьох років у разі грубого або систематичного порушення порядку користування цим правом (ст. 30 КпАП) [7]. В усіх випадках застосування даного стягнення мова йде про позбавлення наданих громадянину спеціальних прав, які відрізняються від конституційних, якими громадяни володіють з часу народження або набуття цивільної діездатності. Спеціальне право надає право користування окремими засобами (мисливською зброєю, знаряддям для рибної ловлі тощо), спеціалізованими фондами, займати певні посади або займатися певною діяльністю [10, с. 148-149].

Позбавлення права управління транспортними засобами не може бути застосовано до осіб, які користуються цими засобами у зв'язку з інвалідністю, за винятком випадків управління транспортними засобами інвалідами у стані сп'яніння. Цей захід адміністративного стягнення також не можуть застосувати до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування, тобто таких осіб не позбавляють права полювання, до них застосовують інші види стягнення, наприклад штраф.

Виправні роботи – захід адміністративного стягнення, який поєднує у собі два аспекти матеріального та обмежувального характеру. Матеріальний аспект знаходить свій вияв у тому, що правопорушник на протязі терміну до двох місяців практикує за постійним місцем роботи і з його заробітку за рішенням суду відраховується до 20 відсотків заробітку у дохід держави. Мета цього заходу стягнення – грошове покарання, вплив на матеріальні інтереси порушника та на його перевиховання в умовах трудового колективу [11, с. 91].

Виправні роботи призначають за незаконне придбання або зберігання наркотичних речовин у невеликій кількості (ч. 1 ст. 44 КУпАП), дрібне розкрадання державного або громадського майна (ст. 51 КУпАП), дрібне хулиганство (ст. 173 КУпАП) [7] тощо.

Окрім відрахувань у дохід держави зазначененої суми грошей із заробітку, виправні роботи тягнуть за собою інші майнові та трудові обмеження, зокрема: заборонено надавати чергову відпустку під час відбування виправних робіт; час відбування робіт не зараховують до загально-го трудового стажу й до стажу, що надає право на одержання щорічних пільг; заборонено звільнитися з роботи за власним бажанням без дозволу органів, що призначили виправні роботи.

Законом передбачено, що у разі ухилення особи від відбування виправних робіт, призначених за вчинення дрібного хулиганства, постанововою судді невідбитий їх строк може бути замінено штрафом або адміністративним арештом із розрахунку один день арешту – за три дні виправних робіт, але не більше як на п'ятнадцять діб (ст. 325 КУпАП) [7].

Іншим, децю схожим видом адміністративного стягнення є громадські роботи, які полягають у виконанні особою, що вчинила адміністративне правопорушення, у вільний від роботи чи навчання час безоплатних суспільно корисних робіт, вид яких визначається органами місцевого самоврядування. Вони призначаються у судовому порядку

на строк від двадцяти до шістдесяти годин і відбувається не більше як чотири години на день. Громадські роботи сьогодні набули поширення у всьому світі. Практика їх застосування у Російській Федерації, Великій Британії, Швеції, Франції, Іспанії, США та багатьох інших країнах засвідчила велике профілактичне значення вищезгаданого заходу, його високу ефективність [12].

Адміністративний арешт (ст. 32 КУпАП) [7] установлюють і застосовують у виключних випадках і за окрім видів адміністративних правопорушень строком до п'ятнадцяти діб. Це найбільш суворий захід адміністративного стягнення, який застосовується у виключних випадках. Призначається лише за постановою суду (судді) у тому разі, якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, суддя приде до висновку, що застосування інших видів стягнення буде недостатньо [11, с. 91].

Суть цього виду адміністративного стягнення полягає у тому, що осіб, які підлягають адміністративному арешту, позбавляють волі на строк до 15-ти діб. Під час відбування адміністративного арешту їх можуть заливати до виконання фізичних робіт, при цьому заробітну плату їм не виплачують.

Видворення за межі України використовують тільки стосовно іноземців у зв'язку з їх діями, що суперечать інтересам державної безпеки або забезпечення громадського порядку, якщо це необхідно для охорони здоров'я й моралі населення, захисту прав і законних інтересів громадян України, у разі грубого порушення законодавства про правовий стан іноземців в Україні, митного, валютного та іншого чинного законодавства.

Видворення за межі України як захід адміністративного стягнення застосовується за рішенням суду, органів внутрішніх справ або Служби безпеки України виключно до іноземців, якщо:

- їх дії суперечать інтересам забезпечення безпеки України або охорони громадського порядку;
- це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України;
- вони грубо порушили законодавство про правовий статус іноземців [11, с. 91].

Законодавством України передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. У випадку ухилення від виконання рішення про видворення таку особу затримують і видворяють у примусовому порядку.

ЛІТЕРАТУРА

1. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Араб-Оглы, Л.В. Ильичев и др. 2-е изд. М., 1989.
2. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование. Воронеж: Изд-во Воронеж. Ун-та, 1976. 198с.
3. Коваль І.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. К., 1975.
4. Якуба О.М. Административная ответственность. М., 1972.
5. Голосіченко І.П., Золотарьова Н.І., Штанько Д.О. Адміністративна відповідальність: навч. посіб. К., 2003. 112 с.
6. Административная ответственность в СССР / Под ред. В.М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1988. 168 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення / Верховна Рада УРСР; Кодекс України, Закон, Кодекс від 07.12.1984 № 8073-X
8. Когут О.В. Напрями удосконалення законодавчого регулювання адміністративних стягнень, С. 291–296. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1317.pdf>
9. Лук'янець Д. Проблеми застосування конфіскації як адміністративного стягнення. Право України. 2006. № 2. С. 110.
10. Адерейко Т.В. Особливості адміністративних стягнень в Україні, сучасний стан і перспективи «Молодий вчений». № 11 (14), листопад 2014 р. URL: <http://molodycheny.in.ua>
11. Адміністративне право України: навчальний посібник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. К.: Істтина, 2007. 216 с. Ст. 91.
12. Салманова О.Ю. Адміністративні стягнення як засіб забезпечення безпеки дорожнього руху: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2002. 19 с.
13. Макаренко А.В. Адміністративне право: навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. К.: КНЕУ, 2008. 264 с. Ст. 147.