

УДК 342.924

С. С. Засулько
кандидат юридичних наук, доцент
начальник юридичного відділу
ТОВ «ТОМІ-ІНВЕСТ» м. Черкаси

О. М. Плаз
адвокат
Черкаської колегії адвокатів

В. В. Волосовський
адвокат
Черкаської колегії адвокатів

СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНЕ СТЯГНЕННЯ» ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Вивчення категорій загальної теорії права або будь-якої галузі права має не тільки теоретичне значення, а й велику практичну важливість. За справедливим зауваженням Л. да Вінчі, «той, хто захоплюється практикою без науки – немов керманіч, що ступає на корабель без керма або компаса, він ніколи не впевнений у тому, куди пливе. Завжди практика повинна бути споруджена на добрій теорії» [1, с. 53].

Дослідження інституту адміністративної відповідальності є одним із актуальних напрямів вітчизняної юридичної науки. Цьому питанню значна увага приділялась у працях радянських учених, учених-адміністративістів Росії і України, а саме В.Б. Авер'янова, А.Б. Агапова, С.С. Алексєєва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Е.О. Безсмертного, Ю.П. Бітяка, А.С. Васильєва, О.І. Галагана, Є.С. Герасименко, І.П. Голосніченко, Е.В. Додіна, О.Ю. Дрозд, М.І. Єропкина, О.Т. Зими, А.В. Ковалю, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Д.М. Лук'янця, Р.С. Мельник, О.І. Миколенка, Н.Р. Ніжник, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна та інших.

Інститут адміністративної відповідальності, його зміст, обсяг, принципи до сьогодишнього часу залишається одним із найбільш суперечливих питань української адміністративно-правової науки.

Метою даного дослідження є розкриття особливостей такого правового поняття, як «адміністративне стягнення», теоретичне осмислення його змісту та сутності.

Сьогодні на значну увагу заслуговує питання адміністративної відповідальності. Метою адміністративної відповідальності є застосування до винних адміністративних стягнень. У ст. 23 КУпАП «Мета адміністративного стягнення» зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності.

Адміністративне стягнення – захід відповідальності, що застосовується з метою виховання особи, яка скоїла адміністративне правопорушен-

ня (проступок), а також попередження скоєння нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

В юридичній літературі це визначення, як правило, не піддається критиці. Більшість учених у наукових працях та навчально-методичній літературі при характеристиці поняття адміністративного стягнення за основу беруть саме законодавче визначення [2, с. 226; 3, с. 143].

У межах теорії держави і права сформулювалися чіткі підходи щодо класифікації правопорушень. Традиційним сьогодні є поділ правопорушень на два види: 1) злочини і 2) проступки. Проступки, в свою чергу, можна поділити на: адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові. Критерієм поділу правопорушень на злочини і проступки є ступінь соціальної шкідливості (суспільної небезпеки) протиправного діяння.

Зупинимось на характеристиці поняття та ознак адміністративного стягнення. При здійсненні цього аналізу за основу будуть взяті наукові праці В.К. Колпакова [4], А.Т. Комзюка, [5], О.І. Миколенко [6], які не просто зупинилися на характеристиці цілей адміністративного стягнення чи його класифікації за різними критеріями, а спробували більш ґрунтовно дослідити особливості цього правового явища.

Крім законодавчого формулювання адміністративного стягнення в наукових працях пропонуються й інші визначення.

Наприклад, В.В. Іванов під адміністративними стягненнями розуміє один із елементів цілісної системи заходів адміністративного примусу, направленої на захист суспільних відносин у сфері державного управління, суспільного порядку і суспільної безпеки [7, с. 90]. Тобто, у своєму визначенні В.В. Іванов робить акцент на об'єктах адміністративно-правового захисту, на які посягає адміністративний проступок, вказуючи, при цьому, що основною метою застосування адміністративного стягнення є захист врегульованих нормами права суспільних відносин.

Автори підручника з адміністративного права визначають адміністративне стягнення, як визначену в законі міру покарання у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального або фізичного характеру, яка застосовується щодо суб'єкта адміністративного проступку за його протиправне діяння [8, с. 441]. Тобто у визначенні звертається увага на таку особливість адміністративного стягнення, як можливість застосування тільки до осудної особи і такої, що досягла шістнадцятилітнього віку, а також на те, що застосування адміністративних стягнень завжди пов'язане з негативними для правопорушника наслідками, які можуть бути, на думку авторів підручника, морального, матеріального або фізичного характеру.

Д.М. Бахрах визначає адміністративні стягнення як карні, «штрафні» санкції, які пов'язані з позбавленням або обмеженням суб'єктивних прав, благ. Акцент у даному визначенні робиться на такій цілі застосування адміністративного стягнення, як покарання правопорушника. При цьому Д.М. Бахрах розглядає кару, як «правовий шкідливий вплив» на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності [9, с. 68–69].

О.І. Миколенко виділяє дві складові у визначенні адміністративного стягнення. Він вважає, що адміністративне стягнення – це, по-перше, міра відповідальності, встановлена законом, що застосовується до особи, яка винна у вчиненні адміністративного проступку, і, по-друге, – це правові наслідки вчинення адміністративного проступку, що полягають в осуді поведінки порушника і обмеженні його особистих благ, матеріальних і інших правових інтересів з метою покарання правопорушника, виховання його в дусі поваги законів і попередження нових правопорушень як з боку самого правопорушника, так і інших осіб [10, с. 79].

Адміністративне стягнення, вважає Д.М. Овсянко, – реакція на вчинене адміністративне правопорушення, міра відповідальності за його вчинення [11, с. 160]. Майже такої ж точки зору дотримуються і автори навчального посібника за редакцією А.Т. Комзюка [12, с. 24], розуміючи під адміністративним стягненням міру відповідальності і правові наслідки адміністративного правопорушення.

З.С. Гладун визначає адміністративне стягнення як покарання, міру відповідальності, призначену за вчинення адміністративного проступку, а застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності і тягне для винного несприятливі юридичні наслідки [13, с. 144].

Л.В. Коваль не тільки охарактеризував адміністративні стягнення, як необхідні правові наслідки порушення (невиконання) адміністративних

заборон, але й уточнив, що ці наслідки полягають в осуді поведінки порушника і обмеженні його особистих благ, матеріальних і інших правових інтересів, у чому і проявляється оцінка вчиненого діяння [14, с. 141].

А.Б. Агапов розуміє під адміністративними стягненнями передбачені Кодексом про адміністративні правопорушення санкції за вчинення адміністративних проступків [15, с. 43]. Автор у даному визначенні обмежується адміністративними санкціями, що містяться тільки в Кодексі. Враховуючи той факт, що законодавство України про адміністративну відповідальність є зараз не достатньо систематизованою галуззю законодавства, а також адміністративні проступки і адміністративні санкції за їхнє вчинення містяться не тільки в Кодексі України про адміністративні правопорушення, а й в інших нормативно-правових актах, таке визначення не в повній мірі відповідає реальному стану речей.

Різноманітність визначень поняття «адміністративне стягнення» в юридичній літературі пояснюється тим, що в одних випадках вчені звертають увагу на одні ознаки, а в других – на інші, що характеризують дане правове явище. Саме тому важливо для усвідомлення сутності даного поняття розглянути його основні ознаки.

По-перше, всі вчені сходяться у тому, що адміністративне стягнення – це один із заходів державного примусу.

По-друге, адміністративне стягнення – це один із заходів адміністративної відповідальності.

По-третє, адміністративне стягнення – це захід відповідальності, встановлений чинним законодавством не тільки Кодексом України про адміністративні правопорушення, а й в іншими нормативно-правовими актами.

По-четверте, адміністративне стягнення – це коли суб'єктами адміністративної відповідальності виступають як фізичні особи, так і юридичні особи.

По-п'яте, адміністративні стягнення накладаються спеціально уповноваженими органами виконавчої влади і посадовими особами.

По-шосте, адміністративне стягнення – це захід відповідальності, що полягає в осуді поведінки порушника і обмеженні його особистих благ, матеріальних і інших правових інтересів.

По-сьоме, адміністративне стягнення – це захід відповідальності, що застосовується до правопорушника для досягнення певних цілей. Ст. 23 КУпАП називає деякі з них: виховання правопорушника, запобігання вчиненню нових правопорушень як з боку правопорушника, так інших осіб.

Тут необхідно зазначити, що деякі автори, характеризуючи цілі адміністративного стягнення, використовують поняття «функції адміністра-

тивного стягнення». Наприклад, А.С. Васильєв пише: «Присутність елемента примусу (покарання) не вичерпує зміст функції стягнення, оскільки воно є не тільки заходом відповідальності, а й одночасно і виховним заходом...» [16, с. 66]. А.П. Альохін підкреслює, що «адміністративні стягнення виконують у певній мірі функцію попередження злочинів» [17, с. 283]. А.Т. Комзюк у своїй монографії теж відмічає, що «слід також підтримати тих авторів, які вважають кару, покарання не метою, а функцією адміністративного стягнення» [5, с. 225].

На нашу думку, поняття «функція», як вже зазначалось у попередніх підрозділах, розповсюджене в різних галузях науки, де набуває свій специфічний зміст. До того ж, у межах юридичної науки поняття «функції відповідальності» набуває різноманітного змісту в залежності від методологічних підходів того чи іншого вченого.

Слід зазначити, що функції адміністративної відповідальності слід розглядати у невід'ємній єдності трьох понять: цілі відповідальності, засоби відповідальності і результат відповідальності. Якщо ж говорити про адміністративні стягнення, то вони виступають в якості одного із засобів адміністративної відповідальності, а також їх правове закріплення і застосування переслідує певні цілі, які повністю співпадають з цілями адміністративної відповідальності в цілому. Тому реалізація адміністративних стягнень та досягнення певного результату свідчать про реалізацію саме «функції адміністративної відповідальності», а не «функції адміністративного стягнення». Виходячи з цього, вважаємо за недоцільне використання такого терміну, як «функція адміністративного стягнення». Характеризуючи адміністративне стягнення як певну правову категорію, достатньо обмежитися дослідженням його поняття, змісту, видів і цілей застосування.

Всі заходи адміністративної відповідальності мають одну важливу особливість, яка відрізняє їх від інших видів адміністративно-правового примусу, а саме, головна мета їх застосування – виховання правопорушника в дусі поваги законів України. Адміністративні стягнення не є виключенням із цього. Їх основна ціль застосування – виховання правопорушника.

В юридичній літературі є і прибічники цієї точки зору, і її опоненти. Наприклад, О.М. Крамник, віддаючи перевагу такій цілі адміністративного стягнення, як покарання, вказує на те, що після неї другою за значенням ціллю виступає виховання правопорушника [18, с. 222]. Майже такої точки зору дотримуються російські вчені Д.М. Бахрах [19, с. 37] і Б.В. Росинський. Так Б.В. Росинський пише: «Кара – не самоціль призначення адміністративного стягнення. Вона необхідна для того, щоб виховати суб'єкта, якому призначено стягнення, в дусі поваги законів і пра-

вопорядку, а також щоб попередити вчинення нових проступків як самим правопорушником, так і іншими особами» [20, с. 20].

Заперечуючи вищевказані думки, автори навчального посібника під загальною редакцією А.Т. Комзюка, зазначають: «Головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законослужняної поведінки. 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» [5, с. 24]. О.І. Миколенко вважає, що основна функція адміністративної відповідальності, а разом із тим і основна ціль кожного заходу адміністративної відповідальності, в тому числі адміністративних стягнень, у вихованні правопорушника [6, с. 27]. А.Т. Комзюк зазначає, що «...проте, як уявляється адміністративним стягненням, мета припинення правопорушень, виправлення порушника і відновлення правовідносин не властива» [5, с. 224–225], а далі він підкреслює: «головна мета адміністративного стягнення – виховання порушника, тобто формування у нього звички законослужняної поведінки» [5, с. 226]. Окремі види стягнень можуть одночасно поєднувати в собі моральне засудження, матеріальний вплив і тимчасове обмеження прав правопорушника. Зокрема, такі наслідки наступають за адміністративного арешту, позбавлення спеціальних прав і виправних робіт.

Загалом, усі стягнення, будучи пов'язаними між собою, утворюють єдину систему, що базується на підставах і меті їх застосування, можливості їх взаємозаміни. У цьому процесі основним чинником є мета, передбачувана стягненням. Мету стягнення складають: покарання правопорушника, припинення протиправного вчинку, відновлення порушених правовідносин, виправлення правопорушника та попередження можливих із його боку нових проступків, а також відшкодування завданих проступком збитків.

Види адміністративних стягнень закріплено в Кодексі України про адміністративні правопорушення (статті 23–32). До них законодавець відносить такі види: попередження; штраф; штрафні бали; оплатне вилучення або конфіскація предмета, що став знаряддям учинення чи безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого громадянину (права керування транспортними засобами, полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; арешт із утриманням на гауптвахті. До стягнень також можна віднести і адміні-

стративне видворення за межі держави іноземних громадян та осіб без громадянства за вчинки, що грубо порушують громадський порядок.

За вчинення адміністративних правопорушень неповнолітніми віком від 16 до 18 років можуть бути застосовані такі заходи впливу, як: зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого; попередження; догана або сувора догана; передача неповнолітнього під нагляд батьків або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання.

Розглядаючи дану правову категорію, не можна не зупинитись на заходах адміністративно-правового впливу на юридичних осіб, які порушують вимоги правових норм.

Правова природа цих заходів адміністративно-правового впливу не однозначно розглядається в юридичній науці, що не дає змоги без пояснень і аргументації віднести їх до заходів адміністративної відповідальності і адміністративних стягнень, які застосовуються до юридичних осіб.

Наприклад, Є.С. Герасименко в одній із наукових праць зазначає, що «розширення кола суб'єктів адміністративної відповідальності та включення до нього юридичних осіб є нагальною потребою сьогодення. Ця проблема має бути вирішена комплексно із реформуванням теоретичних та законодавчих понять вини та винності для адміністративних правопорушень, суб'єктами яких є юридичні особи, чому має сприяти відмежування адміністративних проступків від правопорушень» [21, с. 11–12].

Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб зазначаються у тому, що вони недостатньо науково розроблені і висвітлені у юридичній літературі. Так, у зазначеному напрямку було проведено дослідження В.І. Димченка [22], Д.М. Лук'янця [23]. Однією з перших в Україні наукових праць, присвячених комплексному дослідженню всього спектра питань адміністративної відповідальності юридичних осіб, була робота О.Т. Зими [24].

Окремі аспекти цієї проблеми розглядаються у наукових працях Е.В. Додіна, В.В. Іванова, В.К. Колпакова, В.І. Новосьолова, О.В. Овчарової та інших учених.

Як бачимо, більшість представників науки адміністративного права вважають, що адміністративна відповідальність юридичних осіб існує, при цьому ми погоджуємось із думкою О.Т. Зими, який зазначає, що «на наш погляд, основну причину для виділення стягнень, які застосовуються до юридичних осіб, слід шукати в тому, що вони не входять до існуючої, зафіксованої в законодавстві системи адміністративних стягнень, і потребують окремої, спеціальної систематизації. Відпо-

відно й класифікація стягнень має бути проведена на дві групи – ті, які застосовуються до юридичних осіб, і ті, які застосовуються до фізичних осіб. З цієї точки зору адміністративний штраф, що накладається на посадову особу, і адміністративний штраф, що накладається на юридичну особу, відносяться до різних груп стягнень, хоча назви їх цілком тотожні» [25, с. 116].

Отже, порушення норм чинного законодавства є підставою для застосування заходів адміністративно-правового примусу – адміністративних санкцій (адміністративних стягнень). У залежності від мети застосування адміністративні санкції спрямовані на: припинення протиправної дії; забезпечення відповідного процесуального провадження; відновлення стану, що існував до порушення норм чинного законодавства, та виховання особи, яка вчинила протиправне діяння. Саме тому серед розмаїття адміністративних санкцій слід виділяти самостійну групу заходів адміністративної відповідальності, основна мета застосування яких – це виховання правопорушника. До таких заходів слід відносити адміністративні стягнення, що застосовуються до фізичних і юридичних осіб, та заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх згідно зі ст. 241 КУпАП.

Література

1. Леонардо да Винчи. Избранные произведения : в 2 т. / Леонардо да Винчи; пер., ст., коммент. А.А. Губера; под ред. А.К. Дживелегова, А.М. Эфроса. – М. – Л. : Academia, 1935. – Т. 1.
2. Адміністративне право України. Підручник / За ред. академіка С.В. Ківалова. – Одеса, «Юридична література», 2003. – 894 с.
3. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
5. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків // Вид-во ун-ту внутрішніх справ, 2002. – 336 с.
6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. – Харьков: «Одиссей», 2004. – 272 с.
7. Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности. – Одесса // Изд. «Астропринт», 2001. – 156 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник: у двох томах // Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. // Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
9. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Учебное пособие. – Свердловск // Издательство Уральского университета, 1989. – 204 с.
10. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. – Харьков: «Одиссей», 2004. – 272 с.

11. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие // Изд. 3-е. перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.

12. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / Укладачі: М.І. Городиський, В.А. Гуменюк Г.В., Джагунов та ін.; за заг. ред. А.Т. Комзюка. – Харків: Університет внутрішніх справ, 1998. – 78 с.

13. Гладун З.С. Адміністративне право України: навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.

14. Коваль Л.В. Адміністративне право / Курс лекцій: для студентів юридичних вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

15. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. – М.: «Статут», 2000. – 251 с.

16. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): учебное пособие. – Харьков: «Одиссей», 2001. – 288 с.

17. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: учебник. – М. // Издательство ЗЕРЦАЛО, 1996. – 680 с.

18. Крамник А.Н. Административно-деликтное право. Общая часть: пособие для студентов вузов. – Минск: Тесей, 2004. – 288 с.

19. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 1996. – 368 с.

20. Россинский Б.В. Административная ответственность // Курс лекций. – М.: Норма, 2004. – 448 с.

21. Герасименко Є.С. Питання реформування адміністративної відповідальності / Дис. ... канд. юрид. наук // Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. – К., 2000. – 204 с.

22. Димченко В.И. Административная ответственность организаций. Автореферат дис... канд. юрид. наук. – Пермь, 1982. – 17 с.

23. Лук'янець Д.М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності:

автореферат. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2000. – 13 с.

24. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: дис. ... канд. юрид. наук // Національна юридична академія ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2001. – 164 с.

25. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М., 1966. – 187 с.

Анотація

Засулько С. С., Плаз О. М., Волосовський В. В. Сутність поняття «адміністративне стягнення» як адміністративно-правової категорії. – Стаття.

Стаття присвячена теоретичному дослідженню такого елемента теорії права, як «адміністративне стягнення», осмисленню його змісту та сутності.

Ключові слова: право, адміністративна відповідальність, стягнення.

Аннотация

Засулько С. С., Плаз О. М., Волосовский В. В. Сущность понятия «административное взыскание» как административно-правовой категории. – Статья.

Статья посвящена теоретическому исследованию такого элемента теории права, как «административное взыскание», осмыслению его содержания и сущности.

Ключевые слова: право, административная ответственность, взыскания.

Summary

Zasunko S. S., Plaz O. M., Volosovsky V. V. The essence of concept of «administrative penalty» as administrative and legal categories. – Article.

The article is a theoretical study of this element of theory of law as «administrative penalty» to understanding its meaning and essence.

Key words: law, administrative responsibility, penalties.