

ДО ПИТАННЯ ПРО СУТНІСТЬ ПОНЯТЬ «АДМІНІСТРАТИВНЕ СТЯГНЕННЯ» ТА «АДМІНІСТРАТИВНА САНКЦІЯ»

TO THE ISSUE OF THE ESSENCE OF THE CONCEPTS «ADMINISTRATIVE PENALTY» AND «ADMINISTRATIVE SANCTION»

Шестақ Л.В., к.ю.н, доцентка,
доцентка кафедри публічного та приватного права
Національний університет «Чернігівська політехніка»

Шульженко А.О., студентка III курсу юридичного факультету
Національний університет «Чернігівська політехніка»

У статті порушуються проблеми визначення юридичного та фактичного змісту понять «адміністративна санкція» та «адміністративне стягнення». Це необхідно для визначення сутності адміністративних покарань, з'ясування їх місця в системі примусових заходів, що застосовуються в адміністративному порядку; для дослідження особливостей інституту адміністративної відповідальності, а також мети й порядку застосування відповідних заходів. Наразі вітчизняне адміністративне законодавство не містить понять «адміністративне стягнення» та «адміністративна санкція», хоча й оперує ними. Що ж до міжнародної практики, то визначення поняття «стягнення» в українському законодавстві відповідає поняттю «санкція» в законодавстві європейських держав.

Більшість дослідників зазначають, що адміністративне стягнення є юридично вираженою формою реакції держави на факт адміністративного правопорушення, що переслідує каральну, виховну та превентивну цілі, тобто спрямована на охорону правопорядку. Хоча автори наголошують на тому, що превентивна мета досягається далеко не завжди, оскільки матеріальний еквівалент покарання в багатьох випадках є настільки незначним, що держава в особі уповноважених органів часто навіть не вживає заходів для виявлення відповідних протиправних діянь.

Автори доходять висновку, що поняття «санкція» та «стягнення» можуть застосовуватися як тотожні. Це не суперечить положенням теорії права, вченню про структуру правової норми та відповідає європейському законодавству. І санкція, і стягнення з позицій чинного адміністративного законодавства є формою адміністративного покарання, способом впливу на волю й свідомість правопорушника, що, зокрема, має наслідком стан «адміністративної покараності», який існує протягом року з дня закінчення виконання стягнення.

Ключові слова: адміністративна санкція, стягнення, покарання, захід примусу, адміністративна відповідальність.

The article deals with the issue of determining the legal and factual meaning of the terms “administrative sanction” and “administrative penalty”. This issue is the one of high importance as it is necessary to determine the nature of administrative penalties, to clarify their place in the system of coercive measures applied administratively; to study the features of the institution of administrative responsibility, as well as the purpose and procedure for applying appropriate measures. Nowadays, the domestic administrative legislation does not contain the concepts of “administrative penalty” and “administrative sanction”, although it uses them. As for the international practice, the definition of “penalty” in Ukrainian legislation corresponds to the concept of “sanction” in the legislation of the European states.

Most researchers note that administrative penalties are legally expressed form of a state response to the fact of an administrative offense that pursues punitive, educational and preventive goals aimed primarily at law enforcement.

Although the authors emphasize that, the actual preventive goal is not always achieved, because the material equivalent of punishment in many cases is so insignificant that the state, represented by the authorities, often does not even take measures to detect such illegal acts.

The authors conclude that the concepts of “sanction” and “penalty” can be used as the identical ones. It does not contradict the provisions of the theory of law, in particular, the doctrine of the structure of the rule of law and corresponds to the European law. The current administrative law views both sanction and penalty as a form of administrative punishment, a way of influencing the will and consciousness of the offender, which, among other things, results in a state of “administrative punishment” that exists within a year from the day of the termination of the penalty.

Key words: administrative sanction, penalty, punishment, coercive measure, administrative responsibility.

Постановка проблеми. Дослідження правової природи адміністративних стягнень потребує комплексного підходу. Це питання необхідно досліджувати в загально-теоретичній площині, щоб з'ясувати сутність адміністративних стягнень, їх місце в системі примусових заходів, в інституті адміністративної відповідальності; цілі, мету застосування, характерні особливості, за якими адміністративні стягнення відрізняються від інших видів адміністративно-правових санкцій та заходів адміністративного примусу. Не менш важливим є нормативний аспект цього правового інституту, адже юридична норма виступає як основа і для його існування, і для механізму, що забезпечує реалізацію адміністративних стягнень, а також як об'єкт правової охорони.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання юридичного змісту адміністративних стягнень, правових наслідків їх застосування, особливостей процедури провадження постанов про застосування адміністративних санкцій тощо вже традиційно порушуються дослідниками у сфері адміністративного та адміністративно-деліктного права. Так, їм присвячували свої наукові доробки такі вчені, як С.Т. Гончарук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Ю.О. Легеза, О.Ю. Сал-

манова та ін. Проте відсутність єдиного законодавчого, а також доктринального підходу в питаннях розуміння та розмежування понять «адміністративна санкція» та «адміністративне стягнення» потребують ґрунтовного загальнотеоретичного дослідження окреслених питань, що мають спиратися на аналіз чинних адміністративних норм та передбачати оновлення чинного адміністративного законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є визначення юридичного змісту та розмежування понять «адміністративна санкція» та «адміністративне стягнення» відповідно до положень чинного адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Адміністративне стягнення завжди спирається на санкцію. Адміністративна санкція – це структурна частина правової норми, яка закріплює юридичну можливість застосування державного примусу до конкретної особи, як-от накладення на порушника адміністративного стягнення, і встановлює його вид та межі. Стягнення – це реакція компетентного органу на скоєний проступок шляхом застосування (реалізації) адміністративної санкції в конкретних охоронних правовідносинах. Це підсумковий акт процесу притягнення до відповідальності [1, с. 163]. Таким чином,

отождження названих понять із точки зору теорії права є недоцільним, хоча на практиці вони застосовуються як тотожні, оскільки стягнення накладається відповідно до припису, що визначається у санкції конкретного правила поведінки, визначеного чинним нормативним актом.

У 60-ті роки ХХ століття домінуюююю у вітчизняній адміністративно-правовій науці була юридична позиція, висловлена Д. Бахрахом, відповідно до якої адміністративні стягнення є каральними «штрафними санкціями», за допомогою яких здійснюється загальна і часткова превенція правопорушень. Акцентувалася увага на особливому значенні стягнень, їх потенціалі як виховних та профілактичних заходів. Значний виховний ефект, як зазначав дослідник, пояснюється тим, що санкція застосовується до осіб, які випадково стали на шлях правопорушень, вчинили малозначні порушення. Антисоціальні установки у свідомості цих осіб ще міцно не сформувалися, тому своєчасний вплив на них має велике значення [2, с. 102]. Уважаємо, що в умовах сьогодення названа позиція є суперечливою, адже превентивна роль застосування адміністративних санкцій є незначною, а кількість осіб, які систематично та умисно вчиняють адміністративні правопорушення, зростає (за даними Державної служби статистики України). До того ж значний масив адміністративних правопорушень межує з кримінально караними діяннями, а велику кількість адміністративних проступків навряд чи можна зарахувати до малозначущих, виходячи з реальних або можливих наслідків їх учинення. Це діяння, пов'язані з порушенням правил дорожнього руху, правил протипожежної безпеки в лісах, забрудненням об'єктів навколишнього природного середовища тощо.

У теорії адміністративної відповідальності є велика кількість точок зору щодо розуміння поняття «адміністративні стягнення». Це зумовлено не лише професійною активністю науковців, а й відсутністю його нормативного визначення. У довідковій юридичній літературі також нема однозначності щодо його дефініції. Юридична енциклопедія визначає їх як міру відповідальності за вчинене адміністративне правопорушення [3, с. 50], а словник термінів із теорії держави та права тлумачить це поняття як захід впливу, який застосовується за вчинення адміністративного правопорушення з метою виховання, а також покарання правопорушника [4, с. 16], тобто навіть каральна мета не визначається як обов'язковий елемент стягнення. Натомість адміністративні стягнення носять яскраво виражений санкційний характер, чим відрізняються від інших видів примусових заходів, що цією властивістю не володіють. Виховний вплив від їх застосування є найбільш високим, бо досягається простим, швидким і наочним способом. Стягнення можуть застосовувати не тільки органи державного управління, а й інші суб'єкти правозастосування [5, с. 6], наділені відповідними повноваженнями (згідно з положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення).

На відміну від тверджень, що містяться в довідково-енциклопедичних виданнях, вітчизняний дослідник Л.В. Коваль не тільки охарактеризував адміністративні стягнення як необхідні правові наслідки порушення (невиконання) адміністративних заборон, а й уточнив, що вони полягають в осуді поведінки порушника й обмеженні його особистих благ, матеріальних й інших правових інтересів, в чому і виявляється оцінка вчиненого діяння. Тобто вид і розмір стягнення має бути співрозмірним завданій чи можливій шкоді від правопорушення. Дослідник наголошував на каральному аспекті адміністративних санкцій, уважаючи, що окрема форма адміністративної відповідальності має своєю метою кару (попередження має безпосередню мету – покарання, змістом якого є осуд протиправних дій органом, що його застосовує, виправні роботи мають на меті грошове покарання порушника тощо) [6, с. 21], хоча й не заперечував виховної та превентивної мети адміністративного покарання.

Т.О. Коломоєць тлумачить поняття адміністративного стягнення як систему заходів примусу, що застосовуються вповноваженими державними органами, як правило, виконавчої влади, від імені держави до осіб, винних у вчиненні адміністративного правопорушення [7, с. 290]. Так, авторка визначає такі умови накладання адміністративного стягнення, як вина правопорушника, компетентність правозастосовного суб'єкта, примусовий характер стягнення.

О.І. Миколенко виокремлює два складники 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, по-друге, правові наслідки вчинення адміністративного проступку, що полягають в осуді поведінки порушника й обмеженні його особистих благ, матеріальних і інших правових інтересів із метою покарання правопорушника, виховання його в дусі поваги законів і попередження нових правопорушень із боку як самого правопорушника, так й інших осіб [8, с. 59].

Частково поняття адміністративного стягнення подається у ст. 23 КУпАП, де зазначається, що воно є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами [9]. Проте в науковій літературі ця мета розглядається значно ширше. Так, В.К. Колпаков до мети уналежнює також захист правопорядку, припинення протиправного стану і відновлення порушених проступком юридичних відносин, іноді йдеться про припиняльну, відновну й компенсаційну мету стягнень [1, с. 97]. Виховний вплив на порушника чинить як сам факт накладення адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких із них. Мета запобігання вчиненню нових правопорушень із боку правопорушника та інших осіб досягається завдяки остраху, який утримує нестійких осіб від учинення адміністративних проступків [10, с. 27–28].

Тобто стягнення – примусовий захід, який є мірою відповідальності, що застосовується, як правило, за вчинення правопорушення з метою покарання і виховання особи, яка його вчинила, а також із метою загального попередження правопорушення. Таким чином, адміністративне стягнення має таку властивість, як покарання порушника, що є фактичним і первісним його призначенням. Каральна спрямованість є центральним об'єднувальним чинником для всіх адміністративних стягнень, а останні є формами адміністративного покарання, що знаходять вираження в тих чи інших невідгідних наслідках карального змісту [6, с. 114].

Ознаки адміністративної караності тісно пов'язані з юридичними наслідками застосування заходів адміністративної відповідальності. Застосування до правопорушника адміністративного стягнення спричиняє для нього настання нового правового стану, який в адміністративному праві називається станом адміністративної караності [11, с. 12].

Перевагою використання різноманітних адміністративних стягнень є те, що їх достатня кількість та правова визначеність дозволяють забезпечити диференційований підхід під час обрання конкретного виду, індивідуалізувати покарання кожного правопорушника залежно від обставин учиненого діяння. До ознак таких стягнень варто зарахувати:

- 1) державно-примусовий характер, бо навіть їх виховний характер полягає в примусовому впливі з боку держави на правопорушників;
- 2) специфічне коло суб'єктів їх застосування, серед яких переважають позасудові, хоча в судовому порядку

може накладатися більша частина адміністративних стягнень, що є швидше недоліком, ніж перевагою, оскільки часто суттєво ускладнює та розтягує в часі процес адміністративної відповідальності;

3) спеціальний порядок застосування (адміністративні стягнення не застосовуються в момент учинення правопорушення, їх використовують лише після вчинення адміністративного правопорушення) [12, с. 128];

4) перелік заходів адміністративної відповідальності, який установлений КУпАП і є вичерпним; жоден державний орган не може застосувати покарання, яке не визначене законодавством (хоча така практика й має місце у низці зарубіжних країн);

5) накладення та виконання адміністративних стягнень, що передбачають для правопорушника строк їх погашення. Так, ст. 39 КУпАП визначає: якщо особа, на яку накладено адміністративне стягнення, протягом року з дня закінчення стягнення не вчинила нового адміністративного правопорушення, то вона вважається такою, що не була піддана адміністративному стягненню;

6) адміністративні стягнення накладаються у тому разі, коли адміністративним правопорушенням завдано незворотної (невідновної) шкоди. Заходи адміністративної відповідальності покликані її компенсувати;

7) адміністративні стягнення накладаються вповноваженим суб'єктом, коли зібрані, закріплені й вивчені всі докази у справі про адміністративне правопорушення, встановлена вина правопорушника [13, с. 98].

Адміністративне стягнення установлює винному певні обмеження. Проте покарання є не самоціллю, а необхідним засобом виховання і попередження правопорушень. Стягнення – це запобіжний захід на шляху вчинення нових правопорушень із боку винного (індивідуальна превенція) та з боку інших осіб (загальна превенція). Деякі стягнення сприяють не тільки запобіганню правопорушенням своїм виховним впливом, а й позбавленню правопорушника можливості знову порушити закон [1, с. 97].

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо найбільш повним поняття адміністративного стягнення, під яким розуміється матеріалізований вияв адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення, негативний правовий наслідок неправомірної поведінки особи, яка вчинила адміністративний проступок, у вигляді певних несприятливих заходів морального, матеріального та фізичного характеру, що вживаються у визначеному законом порядку.

Правова наука та законодавство країн Європи оперують поняттям «адміністративна санкція». Санкція (як негативна реакція держави на порушення правової норми) виникає лише за наявності протиправної поведінки або неналежного виконання загальнозстановлених правил. Державний примус реалізується в багатьох формах, які охоплюють і санкції. Отож, не обмежуючись тільки санкціями, примус може бути задіяний не тільки внаслідок порушення правової норми (як відповідна реакція уповноважених органів), а й через виникнення певних обставин, що загрожують або можуть загрожувати суспільним відносинам [14, с. 246–247]. Таким чином, адміністративні стягнення суттєво відрізняються від інших примусових заходів своєю функціонально-цільовою спрямованістю:

1) тільки адміністративне стягнення є мірою відповідальності за адміністративне правопорушення;

2) тільки воно містить підсумкову юридичну оцінку протиправного діяння порушника: як адміністративні стягнення, так і заходи впливу застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень, однак перші вживаються за найбільш суспільно шкідливі адміністративні правопорушення, зокрема і ті, які скоюються неповолітніми (ст. 13 КУпАП).

Таким чином, санкція, що застосовується за вчинення адміністративного правопорушення, – це форма і міра адміністративної відповідальності, визначена законодавцем як можливе покарання за вчинення протиправного діяння. У будь-якому разі застосування санкції ставиться в залежність від належного виконання правової норми. Санкція має місце лише у разі порушення чи неналежного дотримання правової норми за умови порушення провадження про адміністративне правопорушення з винесенням постанови про застосування заходів адміністративної відповідальності.

На думку Т.О. Коломоєць, адміністративними стягненнями є зафіксовані в санкціях адміністративно-правових норм заходи примусу, які вживаються органами адміністративної юрисдикції щодо особи, котра вчинила адміністративне правопорушення, з метою попередження вчинення нових правопорушень як цією особою, так й іншими особами, а також виховання та покарання цієї особи [15, с. 190, 192].

Висновки. Адміністративні стягнення становлять цілісну впорядковану систему та, як правило, полягають у позбавленні або обмеженні певних прав, благ, можливостей тощо. Цим досягається мета покарання порушника, а також забезпечується запобігання вчиненню нових правопорушень. Проте покарання є не самоціллю, а необхідним засобом виховання правопорушника і запобігання вчиненню нових правопорушень. За вчинений проступок особа або позбавляється певного суб'єктивного права (як-от права полювати), тобто обмежується її правосуб'єктність, або на неї покладаються спеціальні «штрафні» обов'язки (як-от сплата штрафу або відрахування до 20% заробітку в дохід держави). Усе це впливає на волю й свідомість правопорушника, тому особа намагатиметься не повторювати протиправних дій, щоб уникнути відповідних адміністративних обмежень. Крім втрат та обмежень, адміністративне стягнення має наслідком стан «адміністративної покараності», який існує протягом року з дня закінчення виконання стягнення. Як правило, вчинення нового правопорушення протягом цього періоду тягне за собою застосування більш суворого стягнення, тобто підвищує відповідальність. Так, невиконання батьками або особами, що їх заміняють, обов'язків щодо виховання дітей (ст. 184 КУпАП), вчинене повторно протягом року, тягне за собою більш суворе покарання, ніж учинення цього правопорушення вперше.

Таким чином, адміністративні стягнення (санкції) – це форма і міра юридичного осуду винного, протиправної поведінки, у результаті якої порушник у чомусь обмежується, позбавляється певних благ чи цінностей; на нього з моменту виконання санкції здійснюється каральний та профілактичний вплив.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер. 2008. 256 с.
2. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебн.пособие. Пермь : Изд. Пермского гос.ун-та им. А.М. Горького. 1969. 344 с.
3. Юридична енциклопедія в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія. 1998. Т.1. 672 с.
4. Панов Н.И. Русско-украинский словарь терминов по теории государства и права. Харьков, 1993 165 с.
5. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству: учеб. пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1988. 55 с.
6. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення. Київ : Вища школа, 1975. 159 с.
7. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України: Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер. 2011. 576 с.

8. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : Учебное пособие. Харьков : Одиссей. 2004. 312 с.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. (дата звернення 11.09.2021)
10. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Ун-т внутр. справ. 2000. 99 с.
11. Мироненко Н.М., Штефан С.М., Виноградова О.І. *Законодавство України* про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство : Навчальний посібник. Київ : Прецедент. 2007. 158 с.
12. Дембіцька С.Л. Щодо визначення поняття застосування адміністративного стягнення. *Право і суспільство*. 2014. № 6-1. С. 125–130.
13. Козюренко Р.С. Заходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація. *Молодий вчений*. 2017. № 5. С. 94–98. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5805/vnuipurn_201684516.pdf_(дата звернення 11.09.2021)
14. Купін А.П. Особливості адміністративних стягнень як каральних адміністративно-правових санкцій. *Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Сімферополь 7–8 грудня 2006 р.) : у 2-х ч. Сімферополь, 2006. Ч. 2. С. 246–252.
15. Коломєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : монографія. Запоріжжя : Поліграф. 2004. 404 с.